

अनुक्रमशिका

१. संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय सरकार : एक पृष्ठभूमि (Local Government in U. S. A. : A Background Analysis)	१
अमरीकी नगर सरकार का इतिहास ... (History of American City Government)	३
सरकार की रूप-रचना में शहर और गांव ... (City and Village in Governmental Setting)	१६
ग्रामीण में देहाती जीवन और स्थानीय सरकार ... (The Rural Life and Local Govt. in U. S. A.)	१८
नगर एवं स्थानीय सरकार (Cities and Local Govt.)	३१
२. देहाती स्थानीय सरकार का क्षेत्र एवं बनावट ... (Area and Structure of Rural Local Government)	३७
क्षेत्र व्यवस्था की कमजोरियाँ (The Weakness of Area System)	४०
न्यू इंग्लैंड के टाउनों की रचना (The Structure of Towns of New England)	४३
टाउन की सरकार का स्वरूप (The Form of Town Government)	४४
प्रशासकीय इकाई के रूप में काउन्टी (County as an Administrative Unit)	४७
काउन्टी का सही स्वरूप (The True Nature of a County)	४८
देहाती सरकार का संगठन (Organisation of Rural Government)	५१
काउन्टी के अधिकारी (The Officers of County)	५२
काउन्टी मण्डल की शक्तियाँ (The Powers of County Board)	५४
काउन्टी के उप-खण्ड (Subdivisions of the County)	५६
टाउनशिप (Township)	५९

82172

अनुक्रमिका

१. संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय सरकार : एक पृष्ठभूमि (Local Government in U. S. A. : A Background Analysis)	१
अमेरिकी नगर सरकार का इतिहास ... (History of American City Government)	१
सरकार की रूप रचना में नगर और गाँव ... (City and Village in Governmental Setting)	१५
ग्रामीण में देशी जीवन और स्थानीय सरकार ... (The Rural Life and Local Govt. in U. S. A.)	१८
नगर एवं स्थानीय सरकार (Cities and Local Govt.)	२१
२. देशी स्थानीय सरकार का क्षेत्र एवं बनावट ... (Area and Structure of Rural Local Government)	१७
क्षेत्र व्यवस्था की कमजोरियाँ (The Weakness of Area System)	४०
न्यू इंग्लैंड के टाउन की रचना (The Structure of Towns of New England)	४१
टाउन की सरकार का स्वरूप (The Form of Town Government)	४४
प्रशासकीय इकाई के रूप में काउन्टी (County as an Administrative Unit)	४७
काउन्टी का सही स्वरूप (The True Nature of a County)	४६
देशी सरकार का संगठन (Organisation of Rural Government)	४१
काउन्टी के अधिकारी (The Officers of County)	४२
काउन्टी मण्डल की शक्तियाँ (The Powers of County Board)	४४
काउन्टी के उप-मण्डल (Subdivisions of the County)	४६
टाउनशिप (Township)	४९

टाउनशिप के अधिकारी तथा उनके कार्य ... (Officers of Township and their Functions)	६२
टाउनशिप की भावी सम्भावनाएँ ... (Future Prospects of the Township)	६४
३. नगरों की सामाजिक एवं प्रशासकीय समस्याएँ ... (Social and Administrative Problems of the Cities)	६७
नगरों का वर्गीकरण ... (Classification of Cities)	६८
शहरी समाज की विशेषताएँ ... (Characteristics of the Urban Society)	६९
नगर प्रशासन की समस्याएँ ... (Problems of the City Administration)	७१
प्रशासन, राज्य एवं सेवाओं के सम्बन्ध में शहरी व देहाती दृष्टिकोण ... (Urban and Rural Attitudes towards Administration, State and Services)	७३
४. नगर सरकार के आधार-स्तम्भ ... (The Foundation-stones of City Govt.)	७९
शक्ति पृथक्करण तथा प्रतिबन्ध और सन्तुलन ... (Separation of Powers and Checks and Balances)	८०
पदाधिकारियों का बल्य कार्यकाल ... (Short Term of Officers)	८३
सूट प्रणाली ... (The Spoils System)	८५
घल्ल वेतन का सिद्धान्त ... (The Theory of Small Salaries)	८६
निर्वाचित पदाधिकारी ... (The elected Officers)	८८
नगर सरकार की आधुनिक विचारधारा ... (Modern Theory of City Government)	९१
भावी विचारधारा का स्वरूप ... (The Nature of Future Theory)	९५
५. राजधानी क्षेत्र और उनकी समस्याएँ ... (Metropolitan Areas and their Problems)	९८
राजधानी क्षेत्रों की समस्याएँ ... (The Problems of Metropolitan Areas)	१००
राजधानी प्रदेश की समस्याओं के समाधान ... (Solutions for the Problems of Metropolitan)	१०५
नगर एवं काउन्टी ... (City and the County)	११५

नगर और स्कूल जिला ...	---	१२०
(City and the School Districts)		
नगर एवं विशेष जिले ...	---	१२२
(The Cities and Special Districts)		
नगर एवं उनके बाहरी भाग ...	---	१२३
(Cities and the Suburbs)		
६. स्थानीय स्तर पर सरकार के रूप ...	---	१२६
(Forms of Govt. at Local Level)		
नगर सरकार के रूप की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि ...	---	१३०
(The Historical Background of the Form of City Govt.)		
नगर सरकार के पुनर्गठन के कारण ...	---	१३४
(The Causes for Reorganisation of City Government)		
नगर सरकार में किये गये सुधार ...	---	१३७
(The Reforms made in City Government)		
नगर सरकार के वर्तमान रूप ...	---	१४०
(The Present Forms of City Government)		
नगर सरकार के चार प्रमुख रूप ...	---	१४२
(Four Principal Types of City Govt.)		
कमजोर मेयर और परिषद् सरकार ...	---	१४३
(The Weak Mayor and Council Govt.)		
आयोग व्यवस्था ...	---	१४८
(The Commission System)		
मजिस्ट्रेटरी मेयर युक्त सरकार ...	---	१५१
(Strong Mayor Government)		
मजिस्ट्रेटरी मेयर-प्रशासित सरकार ...	---	१५८
(Strong Mayor Administrator Govt.)		
परिषद्-प्रबन्ध योजना ...	---	१६०
(The Council Manager Plan)		
७. नगरपालिका का प्रशासकीय विकास : परिषद् ...	---	१७८
(Governing Body of the Municipality : The Council)		
परिषद् के संगठन से सम्बन्धित कुछ समस्याएँ ...	---	१८१
(Some Problems related to Council Organisation)		
परिषद् के सदस्यों का चुनाव ...	---	१८०
(The Election of Council-Members)		
आनुपातिक प्रतिनिधित्व का तरीका ...	---	१८२
(The Method of Proportional Representation)		

परिषद् का संगठन ...	१६६
(The Organisation of the Council)	
परिषद् के कार्य एवं शक्तियाँ ...	२०६
(Functions and Powers of the Council)	
नगरपालिका का प्रशासकीय प्रबन्ध ...	२२०
(Administrative Management of Municipality)	
प्रशासन का अर्थ एवं प्रकृति ...	२२१
(Meaning and Definition of Administration)	
वर्तमान नगरपालिका प्रशासन का विकास ...	
(The Development of Modern Municipal Adm.)	
विभागीकरण के सिद्धान्त ...	२३१
(The Principles of Departmentalisation)	
विभागीकरण के मापदण्ड ...	२३६
(Criteria of Departmentalization)	
नगरपालिका प्रशासन में अधिकरणों के भेद ...	२३८
(The Differences between Agencies of Municipal Administration)	
दोनों प्रकार के अधिकरणों की विशेषताएँ ...	२४२
(The Characteristics of both types of Agencies)	
विभाग का आन्तरिक रूप ...	२४७
(Department from inside)	
प्रशासन में कार्यपालिका ...	२४८
(The Executive in Administration)	
नगर प्रशासन में मण्डल ...	२४२
(Boards in City Administration)	
नगरपालिका प्रशासन और जनता ...	२५५
(Municipal Administration and the Public)	
६. नगरपालिका के अधिकारी ...	२५८
(Municipal Officers)	
अधिकारियों के दो रूप ...	२६१
(Two Forms of Officers)	
नगरपालिका अधिकारियों का दायित्व ...	२६२
(The Responsibilities of Municipal Officers)	
नगरपालिका अधिकारियों के वेतन ...	२६५
(Salaries of the Municipal Officers)	
१०. सेवोद्योग का प्रबन्ध ...	२७८
(Personnel Management)	
संयुक्त राज्य अमेरिका में सेवोद्योग प्रबन्ध का इतिहास	२६६
(History of Personnel Management in U. S. A.)	

सेवीयों के प्रशासन की समस्याएँ ...	२३५
(Problems of Personnel Administration)	
नागरिक सेवा आयोग ...	२३७
(The Civil Service Commission)	
नागरिक सेवा आयोग का गठन ...	२३८
(The Organisation of Civil Service Commission)	
प्रबंध के माध्यम से सेवीयों का प्रबंधन ...	२४५
(Personnel as a Means of Management)	
सेवीयों का प्रशासन एवं नगरपालिका के विभाग ...	२४६
(Personnel Agency and Municipal Deptt.)	
प्रशासन का आन्तरिक संगठन ...	२४७
(The Internal Organisation of the Agency)	
नागरिक सेवा आयोग के कार्य ...	२४८
(The Functions of Civil Service Commission)	
पद-वर्गीकरण ...	२४९
(Position Classification)	
प्रतिपक्ष सम्बन्धी योजनाएँ ...	२५४
(The Compensation Plans)	
कर्मचारियों की नियुक्ति की प्रक्रिया ...	२५८
(The Employment Process of Employees)	
नवीन के लिए परीक्षाएँ ...	२६१
(Examinations for Recruitment)	
कर्मचारियों का प्रशिक्षण ...	२६३
(The Training of Personnel)	
कर्मचारियों का मूल्यांकन ...	२६४
(Rating and Evaluation of Employees)	
पदोन्नति व स्थानान्तरण की समस्या ...	२६५
(The Problem of Promotion and Transfer)	
अनुशासन की समस्या ...	२६६
(The Problem of Discipline)	
सेवा निवृत्ति योजना ...	२६८
(Retirement Plan)	
कर्मचारी सम्बन्ध कार्यक्रम ...	२७०
(Employee-Relations Programme)	
कर्मचारियों का सामान्य चलाव ...	२७१
(General Working of the Employees)	
कर्मचारियों के संघ ...	२७२
(Employee Associations)	

११. नगर सरकार का वित्तीय प्रशासन ...	२७१
(Financial Administration of City Govt.)	

वर्तमान वित्तीय क्षेत्र	---	---	३२७
Present Financial Organisation)			
नगरपालिका का बजट	---	---	३३२
(The Municipal Budget)			
नगर की रचना एवं स्वीकृति	---	---	३३६
(The Preparation and Adoption of Budget)			
परिषदों में बजट	---	---	३४०
(Budget in the Council)			
बजट का क्रियान्वयन	---	---	३४५
(Enforcement of the Budget)			
ज्येष्ठ सम्बन्धी व्यय नीति	---	---	३५३
(An Ideal Policy Related to Expenditure)			
नगरपालिका का राजस्व पक्ष	---	---	३५४
(The Revenue Side of Municipality)			
करों से प्राप्त आय	---	---	३५६
(The Income from Taxes)			
नगरपालिका करों की सीमाएं	---	---	३६६
(The Limitations on Municipal Taxation)			
सामान्य सम्पत्ति पर कर	---	---	३६९
(Tax on General Property)			
मूल्यांकन एवं करों की दर	---	---	३६४
(The Assessment and Tax Rates)			
मूल्यांकन सम्बन्धी कुछ सुझाव	---	---	३६७
(Some Suggestions related to Assessment)			
नगरपालिका राजस्व के अन्य स्रोत	---	---	३६८
(Other Sources of Municipal Revenue)			
उधार लेना या कर्जदारता	---	---	३७१
(Borrowing and Indebtedness)			
कर्जदारता का महत्व	---	---	३७३
(The Importance of Indebtedness)			
कर्ज पर सीमाएं एवं नियंत्रण	---	---	३७४
(Limitations and Control over Debt)			
उधार लेने की प्रक्रिया	---	---	३७६
(The Process of Borrowing)			
नगरपालिका बाण्ड्स की बिक्री	---	---	३७८
(The Sale of Municipal Bonds)			
कर्जदारता से सम्बन्धित मुख्य बातें	---	---	३८०
(The Main Consideration in Indebtedness)			
१२. स्थानीय सरकार पर राष्ट्रीय एवं राज्य सरकारों का नियंत्रण	---	---	३८३
(The Control of National and State Government over Local Government)			
नगर और राष्ट्रीय सरकार	---	---	३८३
(City and the National Government)			

राष्ट्रीय एवं स्थानीय सरकार का संवैधानिक सम्बन्ध (Constitutional Relationship of National and Local Govt.)	३८६
नगरों को राज्यों के विरुद्ध संवैधानिक संरक्षण (Constitutional Protection of Cities against States)	३८८
राष्ट्रीय शक्तियाँ और नगरों की स्थिति ... (National Powers and Position of Cities);	३८९
नगरों को दी गई राष्ट्रीय सहायता एवं सेवाएँ (National Aid and Services given to the Cities)	३९३
नगरों पर राज्य का नियन्त्रण (State Control over Cities)	४०२
नगरों पर व्यवस्थापिका की सर्वोच्चता ... (Supremacy of Legislature over Cities)	४०३
व्यवस्थापिका के नियन्त्रण के तरीके ... (The Methods of Legislative Control)	४०४
नगरों पर राज्य का प्रशासकीय नियन्त्रण . . (Administrative Control of the States over Cities)	४०७
प्रशासकीय नियन्त्रण के रूप (The Forms of Administrative Control)	४१०
प्रशासकीय नियन्त्रण के कुछ विकास ... (A Few Developments of Administrative Control)	४१७
प्रशासकीय केन्द्रीकरण के प्रभाव .. (The Effects of Administrative Centralization)	४२०
१३. स्थानीय सरकार का भविष्य (The Future of Local Govt.)	४२३
नगरपालिका सुधारों का सङ्घ (The Process of Reform Programme)	४२४
सुधार कार्यक्रम की प्रक्रिया (The Objective behind Municipal Reforms)	४२६
Reference Books	४३२

संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय सरकार : एक पृष्ठभूमि

[LOCAL GOVERNMENT IN U. S. A. :
A BACKGROUND ANALYSIS]

संयुक्त राज्य अमेरिका संघात्मक राज्य का एक आदर्श उदाहरण है। यहाँ स्थानीय सरकार का महत्व एवं स्थान एकात्मक देशों से भी अधिक उन्मुखनीय होता है क्योंकि सभ्य सरकार सम्पूर्ण देश के सभी प्रशासनिक कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं होती। इकाइयों को भी पर्याप्त मौलिक शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं जिनका उत्तरदायित्व उनके स्वयं के ऊपर ही रहता है। ये इकाइयाँ स्थानीय सरकार को इकाइयों की सहायता से अपने दायित्वों का निर्वाह करती हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय इकाइयाँ अन्य किसी भी देश की भाँति ही बिना किसी पूर्व विचारित योजना के ही स्थापित हुई हैं। इनके सम्बन्ध में कोई राष्ट्रव्यापी नीति भ्रष्टवा एक जैसी राज्य की क्रिया नहीं अपनाई गई थी। अतः यह स्वाभाविक था कि राजनैतिक जीवन के ये भ्रग भलग-भलग प्रकार से संगठित हो जाते। स्थानीय सरकार की इकाइयाँ अपने क्षेत्र में रहने वाले लोगों के लिए ये ही सेवाएँ प्रदान करती हैं जिनकी स्थानीय प्रशासन की सेवाएँ कहा जाता है। इस दृष्टि से स्थानीय निकाय अनेक उद्देश्यों के लिए संयोजित किए जाते हैं।

स्थानीय सरकार की इकाइयाँ या तो शामिल (incorporated) हैं भ्रष्टवा अशामिल (unincorporated)। नगरपालिका सरकारें शामिल की श्रेणी में आती हैं। इनका सम्बन्ध नगर, गाँव, कस्बा तथा बारी से होता है। इनका स्वयं का भलग कानूनी अस्तित्व रहता है तथा इस रूप में ये अनेक विशेषीकृत सेवाएँ प्रदान करती हैं। इन इकाइयों को विशेष चार्टरों द्वारा, सामान्य कानूनों द्वारा, ऐन्विक्त कानूनों द्वारा तथा होमरूल चार्टरों द्वारा प्रशासित किया जाता है। सामान्यतः शामिल इकाइयाँ (incorporated units) घनी रूप में बनी होती हैं जब कि अशामिल इकाइयाँ चारों ओर फैली रहती हैं। जब हम इन इकाइयों को शहरी एवं देशाती के रूप में वर्गीकृत करते हैं तो इसका मुख्य आधार जनसंख्या होती है। जिन प्रदेशों की जनसंख्या २,५०० से अधिक है वे शहरी क्षेत्र कहलाते हैं तथा जहाँ इससे कम

निवासी रहते हैं वे देहाती क्षेत्र बहसाते हैं। शामिल क्षेत्र (incorporated areas) चाहे शहरी हों अथवा देहाती, उनकी कुछ सामान्य विशेषताएँ होती हैं जो कि अशामिल इकाइयों (unincorporated units) में नहीं पाई जाती।

अशामिल इकाइयों में सबसे बड़ी इकाइयाँ काउन्टीज होती हैं। प्रादेशिक दृष्टि से वे अपने में सभी को समाहित रखती हैं क्योंकि एक राज्य की सभी काउन्टीज का क्षेत्र मिलकर उस राज्य के क्षेत्र के समूचा बन जाता है। मौलिक रूप से काउन्टीज को जब स्थापित किया गया तो इसका मुख्य कार्य न्याय प्रशासन, कानून के अन्वयन, निर्वाचन, मृतकों के पंजीकरण आदि विषयों में राज्य की नीतियों को अन्वित करना था। जन स्वास्थ्य एवं कल्याण की दृष्टि से काउन्टीज उन बाणों में सतत रहती हैं जिनकी प्रकृति स्थानीय है। इस प्रकार पुस्तकालय, पार्क, हवाई मंडू काउन्टी के अग्रिम भाग बनते जा रहे हैं। शामिल क्षेत्रों से अलग प्रधिकार काउन्टीज का सरकारी संगठन होता है जिसे राज्य के सचिवान अथवा सामान्य कानूनों द्वारा प्रस्तावित किया जाता है। कई एक राज्यव्यापी कार्यों को सम्पन्न करने के लिए तथा स्थानीय महत्व के अन्य कार्यों को सम्पन्न करने के लिए काउन्टीज मुख्य साधन होती हैं।

स्थानीय सरकार को अन्य शामिल इकाई 'कस्बा' (Township या Town) होती है। इसके रूप की बनावट विशेष चार्टरों या होमरूल द्वारा नियंत्रित नहीं होती बल्कि राज्य के संविधानों या सामान्य कानूनों द्वारा नियंत्रित होती है। दक्षिणी एवं पश्चिमी अमरीका के अधिकांश भागों में यह इकाई नहीं पाई जाती। मध्य एटलाण्टिक तथा मध्य पश्चिम में अधिकांश टाउन तथा टाउनशिप देहाती आवश्यकताओं को पूरी करने का प्रयास करते हैं। कुछ राजधानी प्रदेशों में वे धीरे-धीरे अर्ध-शहरी बनते जा रहे हैं। जिन मध्य-पश्चिम के टाउनशिप् के आस-पास शहरी लोग आकर रहने लगे हैं वहाँ की आवश्यकताएँ अब देहाती मात्र नहीं रह गई हैं।

स्थानीय सरकार को अन्य इकाई विशेष जिले (Special Distts.) होते हैं। इन जिलों में सर्वाधिक महत्वपूर्ण इकाई स्कूल जिले हैं। विशेष जिलों का आकार अलग-अलग होता है। अनेक उद्देश्यों के लिए ये अन्य स्थानीय इकाइयों की सीमा रेखाओं की भी लाप जाती हैं।

इस प्रकार स्थानीय सरकार में चार शामिल श्रेणियाँ होती हैं—(i) नगर, गांव, कस्बा या बारी (ii) काउन्टी (iii) टाउन या टाउनशिप (iv) स्कूल जिलों सहित विशेष जिले। नगरपालिका इन चारों में से किसी भी एक समूह को अपना लेती है। एक शहर का निवासी अपने आपसे एक ही समय में कई एक स्थानीय सत्ताओं के अधिकार क्षेत्र में पा सकता है। मिचिगन (Michigan) में रहकर ही वह एक नगर, स्कूल, जिला और काउन्टी में या एक गांव, कस्बा, स्कूल जिला और काउन्टी में या एक टाउनशिप, स्कूल जिला या काउन्टी में रह सकता है। स्थानीय सरकार की इकाइयाँ प्रदेश एवं जनसंख्या की दृष्टि से एक दूसरे का अतिराव कर जाती हैं इसलिए पूरी संस्कार स्तरों के रूप में सामने आती हैं। मिचिगन गांव

एक टाउनशिप में आता है, वह टाउनशिप, यांवा तथा नगर एक काउन्टी के अन्तर्गत आते हैं, वह काउन्टी राज्य में आती है। ये सभी स्कूल, जिले तथा अन्य विशेष जिलों से सम्बन्ध रखते हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका में स्थानीय सरकार की इकाइयों की संख्या सन् १९४२ में १५५११९ थी किन्तु सन् १९५२ में यह घटकर ११६७४३ रह गई। यह सभी सबसे अधिक स्कूल जिलों के क्षेत्र में की गई थी जो कि १०८५७६ से घटकर ६७३४६ रह गई। दूसरी ओर अन्य विशेष जिलों की संख्या में वृद्धि हुई, वे ८२६९ से १२३१६ हो गये। काउन्टी की संख्या में थोड़ा परिवर्तन हुआ किन्तु नगरपालिकाओं की संख्या थोड़ी ही बढ़ी।

अमरीकी नगर सरकार का इतिहास

(History of American City Government)

अमरीकी नगर सरकार के विकास की कहानी, अमरीकी उपनिवेशों की प्रेरणा इंग्लैंड में प्रारम्भ होती है। यद्यपि स्थान की विशेष आवश्यकताओं एवं परिस्थितियों के संदर्भ में यहां वहां कुछ परिवर्तन किये गये थे किन्तु मूल व्यवस्था प्रायः वही थी। ऑस्टिन मैकडोनाल्ड (Austin MacDonalld) के कथनानुसार यह कहा जा सकता है कि प्रारम्भिक अमरीकी नगरपालिका सरकार उस समय की अंग्रेजी नगरपालिका सरकार मान थी जिसे उसके मातृदेश से लाया गया था।¹

अमरीकी उपनिवेशों से नगरों को सामान्यतः बारोज के रूप में जाना जाता था। यह पद इंग्लैंड की परम्पराओं से प्राप्त किया गया था। १६वीं तथा १७वीं शताब्दियों में अमरीकी उपनिवेशों के बारोज इंग्लिश बारोज की अनुकृति थे। यद्यपि इतिहास के अनेक मोड़ों ने आज इनका रूप एवं संगठन बहुत कुछ बदल दिया है किन्तु फिर भी इनकी कुछ विशेषताएं आज भी अंग्रेजी व्यवस्था से समानता रखती हैं। उपनिवेश काल में नगर (City) का इतना महत्त्व नहीं था जितना कि टाउन, काउन्टी या स्वयं उपनिवेश का था। उस समय शामिल क्षेत्रों (Incorporated areas) की संख्या कम थी। इसलिए प्रारम्भ में उनका महत्त्व इतना नहीं था जितना कि यह बाद में हो गया। असल में उस समय नगरों का विकास बड़ी धीमी गति से हो रहा था। औद्योगिक एवं व्यापारिक विकास अपनी प्रारम्भिक अवस्था में ही था। जनता का एक बड़ा बहुमत कृषि पर निर्भर था। गांवों तथा नगरों की समस्याओं के प्रति उसका ध्यान ही नहीं था। सन् १६८६ तक अमरीकी उपनिवेश के किसी भी नगर को चार्टर प्रदान करके अंग्रेजी बारोज के अधिकारों एवं विशेष अधिकारों से युक्त नहीं बनाया गया। दस वर्ष न्यूयार्क को यह चार्टर सौंपा गया तथा इस प्रकार यह नये जगत का प्रथम नगर बन गया।

1. ".....It may safely be said that early American municipal government was simply the English municipal government of that day, brought over from the mother country."

—Austin MacDonalld, American City Govt. and Administration. 5th Ed. 1951, P. 45.

बोस्टन (Boston) को श्राकार यद्यपि इससे बड़ा था किन्तु इसमें अभी तक सरकार का टाउन मीटिंग रूप ही बना रहता । १९वीं सताब्दी तक यह इसी रूप को अपनाये रहा । जब न्यूयार्क को शामिल (Incorporate) किया गया तो वह एक विकसित गाव से थोड़ा ही अधिक था । इसकी जनसंख्या को निश्चित रूप से नहीं बताया जा सकता किन्तु अनुमानतः इसमें चार हजार निवासी थे । उपनिवेश काल में जिन अन्य वस्तुओं को शामिल किया गया उनमें से अधिकांश का श्राकार इससे छोटा था ।

असल में उपनिवेश काल में दो दर्जन से अधिक शहरी समायों को चार्टर नहीं दिया गया । इन दो दर्जनों में भी केवल कुछ ही ऐसे थे जिन्होंने अपने चार्टर का सान उठाया । जर्मन टाउन ने अपना चार्टर अन्त कर लिया क्योंकि कार्य करने के लिये अधिकारी ही प्राप्त नहीं हो सके । न्यू-इंगलैंड के टाउनस्पोल ने अपनी शक्तियों एवं दायित्वों को लिखित रूप-देकर सरकार की कठोर व्यवस्था स्थापित करना अच्छा नहीं समझा । उन्होंने कम औपचारिक एवं अधिक प्रजातन्त्रात्मक टाउन मीटिंग को प्राथमिकता दी तथा नूतन सरकार ने उनको चार्टर प्रदान करने के लिए कभी बाध्य नहीं किया । जो भी चार्टर प्रदान किया गया था वह स्थानीय निवासियों की इच्छा ज्ञान के बाद ही दिया गया था ।

मौलिक अमरीकी बारो को इंगलैंड को मॉडल पर ही संगठित किया गया । इंगलैंड में १७वीं सताब्दी के अन्त तक २०० नगर निगम थे । उनके अस्तित्व का शैथानिक आधार यह था कि राजा द्वारा उनको चार्टर या अनुदान प्रदान किया जाता था तथा उनमें घनिष्ट रूप से जुड़े हुए सामाजिक तथा राजनैतिक समूह होते थे । निगमों की शक्ति उनको अधिकार था कि वे किसी पर मुकदमा चला सकें तथा उन पर भी मुकदमा चलाया जा सके, वे सम्पत्ति का स्वामित्व करते थे तथा एक जैसी मोहूर का प्रयोग करते थे । इनमें से प्रत्येक बारो में एक सदनीय परिषद् होती थी जिसकी अध्यक्षता मेयर द्वारा की जाती थी । इसमें एल्डरमैन तथा सामान्य पार्षद होते थे । मेयर एम एल्डरमैन को न्यायधीशों की तरह प्रायः न्यायिक कार्य भी सौंप जाते थे । अनेक बारो परिषदें घनिष्ट रूप से नियम थीं । इनके कई एक अधिकारी जीवन-पर्यन्त अपने पद पर रहते थे तथा रिक्त स्थानों को शेष सदस्यों के मत द्वारा भरा जाता था । नगर के मुख्य अधिकारियों को न तो संस्था की दृष्टि से और न ही कार्यों की दृष्टि से परिषद द्वारा चुना जाता था । इनका प्रमुख कार्य व्यापारिक एवं व्यावसायिक था, यत्र के पक्ष में सार्वजनिक नहीं । अधिक जनसंख्या वाले कुछ बारो में पार्षदों एवं कुछ अन्य अधिकारियों का चुनाव फ्रीमैन पर छोड़ दिया जाता था ।

जब उपनिवेशवादियों ने समुक्त राज्य अमरीका में स्थानीय सरकार की व्यवस्था की तो प्रायः उही रूप में की जिससे कि वे पहले से ही परिचित थे । प्रारम्भिक अमरीकी नगर भी इंगलैंड की शक्ति काल के चार्टर द्वारा ही अस्तित्व में आए । इनकी स्वयं राजा द्वारा प्रदान नहीं किया गया परन्तु टाउन के नाम पर ही काम करने वाले प्रशासक द्वारा दिया गया । सामान्य पार्षदों को एल्डरमैन तथा मेयर से युक्त एक सदनीय व्यवस्थापिका विकसित

किया गया। इसमें मेयर तथा एल्डरमैन को कुछ न्यायिक शक्तियाँ सौंपी गईं। शक्ति के न्यायाधीन के रूप में वे दीवानी एवं फौजदारी दोनों ही प्रकार के मामलों पर अधिकार क्षेत्र रखते थे। स्थानीय अधिकारियों का ध्यान मुख्य रूप से मैने, बाजार, सामूहिक उत्थम, स्यापार एवं व्यवसाय का नियमन आदि की ओर केंद्रित किया गया था। इन निकायों के राजस्व का मुख्य स्रोत रेन्ट तथा फीस थी किन्तु इसकी मात्रा अत्यन्त सीमित थी। इन छोटे गावों में अनेक नगरपालिका सेवाएँ प्रदान करने वाला आधुनिक धर्म में भोक्त प्रभावित भ्रष्टा, अवांछित एवं अनावश्यक था। व्यक्तियों या वास्तविक सम्पत्ति पर प्रत्यक्ष कर लगाकर राजस्व की अनुपूर्ति की जाती थी। फिला-

बहुत निकट था। मेयर, अभिलेखकर्ता, एल्डरमैन तथा पापरी को शक्तियाँ सौंपी गईं तथा इनका १७०१ के अधिनियम में नामोल्लेख भी कर दिया गया। मेयर को परिषद द्वारा प्रतिवर्ष नियुक्त किया जाता था किन्तु शेष अन्य व्यक्तिगत रूप से जीवन भर अपने पद पर रहते थे। समिति व्यवस्था के माध्यम से वे प्रशासकीय कार्यों को सम्पन्न करते थे। फिलाडेलफिया की सरकार की प्रकृति प्रतिनिधित्वपूर्ण नहीं थी भ्रष्टः उपनिवेशवादी परिषद ने इसकी शक्तियों को बढ़ाने में सदा ही उदासीनता दिखाई। उमन मध्य अभि-
करणों को स्थापना कर दी जो कि प्रज्ञान, पुतिव, जल-विनरण आदि कार्यों को सम्पन्न कर सकें। फिलाडेल्फिया की सरकार से भिन्न न्यूयार्क नगर की प्रारम्भिक सरकार एक भीमकाय मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी थी तथा उनकी प्रतिनिधि थी। १७३० के चार्टर के अनुसार एल्डरमैन तथा सहायक एल्डरमैन के लिए मतदान की शक्तियाँ फीमेन तथा उन लोगों को दी गईं जो कि चालीस पौंड के मूल्य की सम्पत्ति रखते थे। एवर्नर को यह शक्ति दी गई कि वह मेयर तथा रिफोर्डर की नियुक्ति कर सके। फिलाडेल्फिया की भांति परिषद सामूहिक रूप से व्यवस्थापन का कार्य सम्पन्न करती थी। व्यवस्थापिका मन्त्र ने अनेक अधिनियम पास किये जिनके द्वारा स्थानीय विनियमों को प्रभावशाली बनाया गया तथा स्थानीय नीतियों को निर्दिष्ट किया गया।¹

उपनिवेशवादी अमेरिका में परिषद एक व्यवस्थापिका निवाय थी और साथ ही एक प्रशासकीय निकाय भी। यह स्थानीय सत्ता की सीट थी। यह चारों के अध्यादेश जारी हो नहीं करती थी वरन् उनको विनान्वित भी करती थी। यह व्यवस्थापन एवं प्रशासन दोनों पर ही नियन्त्रण रखती थी। प्रोफेसर जॉन फ़यरसी ने बताया है कि व्यवस्थापन की प्रकृति प्रायः सभी समाजों में एक जैसी ही थी।² उन दिनों भी गाड़ी तेज चलाने पर रोक लगा दी गई थी। पशुओं को सड़को तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों पर धूमते रखने से मना

किया गया। रोटी तथा मांस की विक्री के लिए मूल्य निश्चित करने के हेतु अध्यादेश जारी किया जा सकता था। सार्वजनिक बाजार भी व्यवस्थापन के सामान्य विषय थे।

केन्द्रीय सत्ता द्वारा बारो परिषद की व्यवस्थापन की शक्तियों को अनेक प्रकार से सीमित रखा गया। यह व्यवस्था की गई कि सभी अध्यादेश इंग्लैंड के कानूनों तथा महासभा के कानूनों के अनुरूप ही हों। जब तक गवर्नर और परिषद द्वारा उनको स्वीकार न किया जाने तक वे केवल एक वर्ष या इससे भी कम समय तक प्रभावशील रह सकते थे। व्यवहार में अध्यादेशों को दुबारा से पुनर्गठित कर लिया जाता था ताकि उच्च सत्ताओं की स्वीकृति प्राप्त कर ली जाये। इसके परिणामस्वरूप प्रत्येक बारो परिषद छह महीने बाद या वार्षिक रूप से चार्टर के प्रावधानों के अनुसार उप-कानून पास कर सकती थी। गवर्नर तथा परिषद की स्वीकृति कदाचित् ही मांगी जाती थी।

परिषद का अधिकांश समय बारो के कार्यों का पर्यवेक्षण करने में ही व्यतीत होता था। यह कार्य, जैसा कि पहले भी उल्लेख किया जा चुका है वह समितियों के माध्यम से करती थी। इसके परिणामस्वरूप परिषद के प्रत्येक सदस्य को यह अवसर प्राप्त हो जाता था कि वह बारो के प्रशासन के किसी भी पहलू से परिचित हो सके। प्रशासकीय सेवाओं की सत्यापन अधिक नहीं थी। उनको सम्पन्न करने में भी अधिक तकनीकी योग्यता की आवश्यकता नहीं होती थी। ऐसी स्थिति में इस व्यवस्था ने नती प्रकार कार्य किया। प्रारम्भिक उपनिवेशवादी बारोज मुख्य रूप से व्यापारिक निगम थे जो कि सामान्य कल्याण के लिए व्यवहार करते थे। वे बड़े स्तर पर भी व्यावसायिक उद्यमों में संलग्न रहते थे। आज शिक्षा, जन कार्य, जनस्वास्थ्य, जन-भुरक्षा आदि विभिन्न विषयों की ओर हमारे नगरों का ध्यान आकर्षित होता है उनकी या तो अवहेलना की गई थी अथवा पूर्णतः उनको व्यक्तिगत पहलू पर छोड़ दिया गया था।

बारोज में वृषक से न्यायपरामिका नहीं थी। मेयर, रिकार्डर तथा एल्टरमैन ही अपने अपने समय का अधिकांश भाग न्याय सम्बन्धी कार्यों में लगाते थे। इन अधिकारियों को प्रशासकीय एवं व्यवस्थापन के कार्यों के प्रतिरिक्त

कर सके। जब ये सभी अधिकारी एक साथ मिलकर बैठते थे तो एक दीवानी न्यायालय बन जाता था जिसको कि दीवानी तथा फौजदारी क्षेत्र में पर्याप्त शक्तिया प्राप्त थी। इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि उपनिवेश काल में बारोज की सारी शक्तियाँ शायद समान व्यक्तियों के ही हाथों में सौंप दी जाती थीं; शक्तियों के बीच स्पष्ट रूप से विभाजन नहीं किया गया। वे ही व्यक्ति कानून बनाते थे, उनको क्रियान्वित करते थे, तथा अपने ही बनाये कानूनों के तहत न्याय प्रदान करते थे।

प्रत्येक नारो का एक पाटन होता था जो कि उसके अधिकारों एवं दायित्वों का वर्णन करता था।

क्रांति के बाद का इतिहास [Post Revolution History]—क्रांति के बाद घमरीका की स्वाधीन सरकार इंग्लिश मॉडल से प्रयुक्त होती चली गई। घम पाटंर को फ़ैज़न से प्राप्त नहीं किया जाता था बरन् राज्य की व्यवस्थापिकायें ही विशेष घषिचिन्म के सहित उसे प्रदान करती थीं। पाटंर को बनाने समय राज्य की व्यवस्थापिकायें अपने संविधान पर एवं संघीय संविधान पर निर्देनन के लिए कम विषयम करती थीं। १७७६ से लेकर १८०० तक एक घमरीकी स्वाधीन सरकार ने रूप ग्रहण करना प्रारम्भ किया। फ़िदाबेन्धिया तथा बास्तिमोर में हुए विकास इस बात के प्रतीक माने जा सकते हैं।

इस प्रकार शक्ति के बाद राज्यों की व्यवस्थापिकाओं में नगर निगमों की रचना का माही विनियोगिकार प्राप्त हो गया। यह विकास पर्याप्त स्वाभाविक या कृत्रिम सोच सरकार की शक्ति के प्रति विश्वासहीन हो होते जा रहे थे तथा उसे प्रायः दुष्टि से देखे प्रतिबंधित करने पर तुले थे। उनका माही वर्तनी से शिवे गये संघर्ष का बटु अनुभव था। एक ठोका बना हुआ था। नये प्रदग्ध के अनुसार यह व्यवस्था कर दी गई कि नगरपालिकाओं की संयुक्त करने के लिए व्यवस्थापिका एक कानून पास करे तथा अपनी इच्छा के अनुसार साधारण कानून की शक्ति कमी में समवेत शोषण कर दे। प्रत्येक नगर की चार्टर द्वारा निर्वाचित शक्तियाँ सीधे जानी थीं इन शक्तियों में अधिक शक्तियों की मांग करते समय नगरपालिकाओं इनमें सम्मोचन की मांग भी प्रायः करनी रहती थी। कुछ समय बाद व्यवस्थापिकाओं नगर सरकार के प्रायः प्रायः पक्षों का विस्तार के साथ वर्णन करने लगी। उनके द्वारा नगरों पर यह दावित्व डाला गया कि नगरों के समूहों को नियंत्रण की आवश्यकता ही न पड़े। राज्यों की व्यवस्थापिकाओं में हर जगह देहाती प्रतिनिधियों की संख्या अधिक रहनी थी तथा इनमें से अधिकांश लोग या तो नगर के जीवन को जानते ही न थे और यदि जानते भी थे तो नगर की समस्याओं की परवाह नहीं करते थे। व्यवस्थापिकाओं के ये सदस्य पर्याप्त नहीं होते थे। ये नये विचारों के प्रति अनिच्छावाने होन थे। प्रत्येक नगरीय क्षेत्र को ये सम्बद्ध नहीं कर सके थे। इस प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप स्थानीय विषयों में वे ताना माही व्यवहार का प्रयोग करते थे। उपनिवेश के काम के कार्यों में अनावश्यक एवं अतृप्तपूर्ण हस्तक्षेप नहीं किया जाता था। इसका चार्टर इसके निवाशियों की प्रार्थना पर ही दिया जाता था और इससे किसी प्रकार का परिवर्तन भी उनकी इच्छा के आधार पर ही किया जाता था। किन्तु जब वर्तमान व्यवस्था ने पुरानी व्यवस्था को परिवर्तित कर दिया तो पुरानी सुरक्षा भी समाप्त हो गई।

अशक्ति के बाद स्पानीय सरकार के शेष में जो महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए वे रातो रात नहीं हो गये। अशक्ति के बाद जो चार्टर दिये गये वे बहुत कुछ अपने पूर्ववर्तियों जैसी ही थे। चार्टर के तहत जो शक्तियाँ सौंपी जाती थीं वे भी प्रायः एक जैसी ही थीं। नगर सरकार की बनावट में भी कोई

महत्वपूर्ण परिवर्तन न हुआ किन्तु ज्योंही अमरीकी राष्ट्रीय सरकार ने कार्य सम्पन्नाता ज्योंही समुक्त राज्य अमरीका के नगरों की स्थानीय सरकारों की अपनी रूप बदलने लगी। अब मेयर को राज्य के गवर्नर द्वारा नियुक्त नहीं किया जाने लगा जैसे कि उपनिवेश काल में किया जाता था। परिवर्तन के प्रारम्भिक काल में उसको एलडरमैन घयका सभी पार्षदों द्वारा निर्वाचित किया जाता था, किन्तु क्रांति के लगभग तीन वर्ष के काल में कम से कम दस नगरों में मेयर का पद निर्वाचित बना दिया गया। उन्नीसवीं शताब्दी के मध्य तक मेयर का पद निर्वाचित होता एक सर्वमान्य एवं सार्वजनिक सत्य बन गया था।

मेयर के पद को निर्वाचित बनाने समय राज्य निश्चित रूप से ही अपने नये विधान से प्रभावित हुए थे। यह तर्क किया गया कि जो प्रक्रिया राज्य के सदस्यों को अच्छी प्रकार से प्राप्त कर सकती है वह नगर के तत्त्वों को प्राप्त करने में भी उत्तरी हो जानाशायक सिद्ध हो सकती है। नगर एक छोटा राज्य था अर्थात् छोटे स्तर पर एक राज्य समझ तथा इसकी सरकार की बनावट को राज्य सरकार की बनावट में एक रूप होना चाहिए था। गवर्नरों की सार्वजनिक रूप से निर्वाचित किया जाता था। इसी आधार पर मेयर को भी निर्वाचित करने की सिफारिश की गई। क्रांति के बाद आधी शताब्दी तक जो चार्टर प्रदान किये गये उनके कुछ एक प्रावधानों पर भी राज्यों के नये विधानों का प्रभाव स्पष्ट रूप दृष्टिगोचर होता है। प्रारम्भ में नगर परिषदों का एक ही भवन रखा गया किन्तु १७६६ में फिलाडेलफिया का चार्टर संशोधित कर दिया गया तथा उसके व्यवस्थापिका निकाय में दो भवन रखे गये। दूसरे वर्ष वाशिंगटन ने भी इस योजना को स्वीकार कर लिया। सन् १८४० तक इसद्वितीय व्यवस्थापिकायें नगर सरकारों की एक मुख्य विशेषता बन गई। पूर्व के कुछ शहरों ने तथा सभी प्रकार वाली पश्चिमी नगरपालिकायों ने द्विद्वितीय व्यवस्था की कभी प्रयोग नहीं किया किन्तु उनको एक प्रकार से प्रभावित मानकर छोड़ा जा सकता है।

क्रान्ति के बाद स्थानीय सरकार का जो संगठन किया गया उसमें प्रतिबन्ध एवं संतुलन के सिद्धान्त को पर्याप्त महत्व प्रदान किया गया। शक्ति प्रयत्नकरण के सिद्धान्त को मान्यता प्रदान की गई। संगठनकर्ताओं के विचारानुसार सरकार एक आवश्यक बुराई थी जिसमें कुछ लोग अपने अधिकारों की स्वतंत्रता का दमन करने की शक्ति प्राप्त कर लेते हैं। इस खतरे के विरुद्ध लोगों को सदैव ही रक्षित रहना चाहिए। शक्ति को अनेक भागों में विभाजित किया जाये तथा इतने लोगों में वितरित किया जाये कि उनमें से कोई भी उसका दुस्योग न कर सके। जो भी शक्ति प्रदान की जाये उस पर कोई प्रतिबन्ध लगाया जाना चाहिए और बाद में उसके प्रयोग पर कुछ सीमाये लगाकर प्रतिबन्ध को संतुलित भी रखना चाहिए। ऐसी स्थिति में कोई भी महत्वाकांक्षी व्यक्ति अपने अधिकारों का दुस्योग नहीं कर सकेगा। स्थानीय सरकार की व्यवस्था करते समय ये सभी बातें ध्यान में रखी गई तथा वहाँ भी सम्भव हो सका इनको अपनाया गया।

नगरों के चार्टरों के प्रारूप में जिन दो सदस्यों की स्थापना की गई थी वे एक दूसरे के ऊपर प्रतिबन्ध लगाते थे तथा स्वतन्त्र रूप से निर्वाचित मेयर

उन दोनों पर ही प्रतिबन्ध लगाया था। किन्तु यह भी ध्यान रखा गया कि मेयर इनका प्रतिस्पर्धालु न बन जाये क्योंकि ऐसा होने पर वह एक उलानाह भी बन सकता था। सन् १८३० तक कई एक नगरों में प्रजासत्ताप उत्तरदायित्व परिषद के हाथों से छीन लिया गया तथा इसे मेयर को सौंप दिया गया। कुछ समय बाद सभी महत्वपूर्ण अधिकारियों की नियुक्ति निर्वाचन द्वारा की जाने लगी तथा इस प्रकार प्रजातन्त्र को वर्गगत प्रजासत्ताप बन गया। मनोपजनक प्रशासन का उत्तरदायित्व कुन मिलाकर धनिक प्रमत्तबद्ध अधिकारियों को सौंप दिया गया तथा उनके कार्यों के बीच सम्बन्ध स्थापित करने का कोई प्रयास नहीं किया गया।

मेयर का यह एक ऐसा पद था जो कि प्रजासत्ताप विप्लव की स्थिति में व्यवस्था स्थापित कर सकता था किन्तु लोगों ने उस पर विश्वास कम दिया; निर्वाचित अधिकारियों पर अपेक्षाकृत अधिक विश्वास किया गया। इसने पर भी मेयर को परिवार के अप्रतिपक्षों पर सख्त नियेधाधिकार (Qualified veto) प्रदान किया गया। सन् १८३० में न्यूयार्क के मेयर को पूर्ण नियेधाधिकार की मजिदया प्रदान कर दी गई। १९वीं शताब्दी के मध्य तक नियेधाधिकार का प्रचलन सामान्य बन गया। इन सब नयी-नयी शक्तियों के सहज में मेयर की स्थिति में भारी परिवर्तन था गया; वह मूल रूप में एक प्रजासत्ताप अधिकारी बन गया तथा परिषद की बैठकों की अध्यक्षता अब वह नहीं करता था।

सन् १८३५ तक संयुक्त राज्य अमरीका में प्रजातन्त्र पूरी तरह से स्थापित हो गया। यह प्रजातन्त्र सम्म एव सुसंस्कृत नहीं था किन्तु यह एक प्रकार से जनता की विषय का प्रतीक था। इसे भीतृत्व कहना अधिक उपयुक्त रहेगा। अन्ति के मुरम्भ बाद अमरीकी नगरों को जो चार्टर दिये गये वे उनके अनुसार नगरपालिका से सम्बन्धित विषयों का दायित्व केवल सम्प्रतिवाधों पर ही छोड़ दिया गया और इसके लिए सम्म सभी के मजिधधिकार को अस्वीकार किया गया। किन्तु धीरे-धीरे वे भीनार्वे हुटनी गई और १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ तक सभी श्वेत यस्तक लोगों की मजिधधिकार सौंप दिया गया।

सरकारी पद पर किसी व्यक्ति को बहुत समय तक बनाये रखने के प्रन्थाम का विरोध किया गया क्योंकि यह माना गया कि प्रत्येक व्यक्ति इन पदों पर कार्य करने की योग्यता रखता है। अतः प्रत्येक व्यक्ति को इन पर कार्य करने का अवसर प्रदान किया जाना चाहिए। इसके लिए यह जरूरी था कि कार्यकाल को कम रखा जाये। एक वर्ष का कार्यकाल रखा गया ताकि एक व्यक्ति अपनी योग्यताओं से स्थानीय जनता को सामान्वित भी कर सके किन्तु यह अन्य उलमाही पूर्व होनहार व्यक्तिओं को भी ऐसा करने का अवसर प्रदान करे। जन सामान्य को ऊंचा उठाया गया तथा अधिकोग सरकारी पदों पर जन सामान्य को ही रखा गया। धीरे-धीरे सरकारी पदों पर नियुक्तियों में लूट प्रणाली (Spoils system) प्रारम्भ हो गया।

सन् १८५० से १९०० तक का काल [Period since 1850 to 1900]—१९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध को संयुक्त राज्य अमरीका की नगर-

पालिकाओं के इतिहास में अत्यन्त महत्वपूर्ण माना जाता है। इस काल में इसने अपना ब्रिटिश रूप प्रायः पूरी तरह से छोड़ दिया था। परिषद अब द्विसदनीय निकाय बन गई थी जिसका कार्य केवल व्यवस्थापन करना ही था। मेयर को जनता द्वारा चुना जाने लगा। वह परिषदों की बैठकों की अध्यक्षता नहीं करता था। नगरपालिका के प्रशासन पर उसको अधिक नियंत्रणकारी शक्तियाँ प्राप्त हो गईं। वह अपनी शक्तियों का प्रयोग अनेक निर्वाचित अधिकारियों के साथ रहकर करता था। अधिकतर नगरों में प्रशासन की अध्यक्षता अनेक लोगों द्वारा की जाने लगी और ऐसी स्थिति में किसी भी व्यक्ति पर उत्तरदायित्व डालना असम्भव था। कार्य-काल छोटा रखा जाता था।

..... के
..... बोस—
..... ना एक
व्यक्ति इनमें सम्मिलित होता था।

धीरे-धीरे मताधिकार पर से सभी धार्मिक एवं सम्पत्ति सम्बन्धी प्रतिबन्ध हटा दिये गये तथा वयस्क श्वेत व्यक्तिओं का मताधिकार नियम बना दिया गया। केवल कुछ राज्यों में ही सम्पत्ति की मताधिकार की योग्यता माना गया किन्तु धार्मिक भेदभाव को पूर्ण तरह समाप्त कर दिया गया। इसके परिणामस्वरूप मतदाताओं की संख्या तो बढ़ी किन्तु उनकी योग्यताएँ घट गईं।

इन सभी परिवर्तनों के परिणामस्वरूप जो सम्पन्न लोग पहले अपने ही कार्यों में उलझे रहते थे तथा सरकार की समस्याओं को समझने का प्रयास ही नहीं करते थे, उनकी उदासीनता दूर होने लगी। उनकी यह अनुभव होने लगा कि नगरपालिका के कार्यों पर से उनका नियंत्रण अब पूर्णतः समाप्त होता जा रहा है तथा माधारणतः वे अपनी सरकार में कोई आवाज नहीं रखते हैं। निराशा से प्रस्त होकर उन्होंने राज्यों की व्यवस्थापिका से कहा कि वह भ्रष्टाचार को रोकने के लिए स्थानीय निकायों पर नियंत्रण रखे। इनके अतिरिक्त अन्य समूह भी राज्य व्यवस्थापिका के पास इसी प्रकार की प्रार्थना लेकर उपस्थित हुए। जो व्यक्ति नगर परिषद के चुनाव में हार जाता था वह राज्य व्यवस्थापिका के चुनाव में अपना भाग्य भागमाता था। व्यवस्थापिका में अनेक हित समूह इस प्रकार का व्यवस्थापन कराने का प्रयास करते थे कि वे नगर सरकार की संस्थाओं को अपने हित में प्रयुक्त कर सकें। इस प्रकार प्रत्येक राज्य की व्यवस्थापिका पर स्थानीय मामलों में हस्तक्षेप करने के लिए दबाव डाले गये तथा व्यवस्थापिकाओं ने इनको स्वीकार कर लिया।

कुछ समय बाद राज्य व्यवस्थापिकाएँ बिना किसी प्रकार की मांग

काटल पास कर गये। प्रायः किसी भी विषय को ऐसा नहीं छोड़ा गया जिस पर कि राज्य व्यवस्थापिका का ध्यान न गया हो। नगर के छोटे-बड़े निर्वाचनों

की वेतन भूखनायें राज्य की पूंजी पर निर्धारित की जाती थी। राज्य के कानून निर्माताओं ने अपने प्रापकी केवल व्यवस्थापन के क्षेत्र तक ही सीमित नहीं रखा बल्कि नगर प्रशासन के विभिन्न पहलुओं पर भी नियन्त्रण रखना प्रारम्भ किया। जनता द्वारा निर्वाचित अनेक विभाग अध्यक्षों का स्थान राज्य द्वारा नियुक्त मण्डलों को दे दिया गया। सन् १८८० तक इस या बारह नगरों को पुनित विभागों के नियंत्रण से बर्निव रख दिया गया; कुछ को नगरपालिका प्रशासन के अन्य पहलुओं में अधिकार विहीन कर दिया गया।

जब नगर के प्रशासन पर राज्य द्वारा, नियुक्त सत्ताओं का नियन्त्रण स्थापित किया गया तो इसके परिणामस्वरूप एक सामान्य समतोल की भावना व्याप्त हुई—राज्य के अधिकारी भी उतने ही उपयोग एवं भ्रष्ट साबित हुए। वे पूर्ण विभागाध्यक्षों की तुलना में जनता की भावनाओं के प्रति कम उत्तरदायी थे। जनता प्रखरी सरकार में इतनी अधिक रुचि नहीं ले रहे थी जितनी कि स्वायत्त सरकार में। राज्य के अधिकारी नगरों को भ्रष्ट प्रशासन प्रदान कर सकते थे किन्तु वे व्यापक समतोल के कारण बने। इस व्यवस्था में अन्तिम निर्णय की शक्ति ऐसे लोगों के हाथों में जाती गयी थी जिनको स्थानीय भावनाओं की ध्यान में रखे बिना ही छाटा गया था। कुछ समय बाद यह व्यवस्था इतनी असोक्तियुक्त हो गई कि राज्य के हस्तक्षेप के बिना सहाई ने पर्याप्त सम्मीर का कारण कर लिया।

१९वीं शताब्दी के अन्त से पूर्व अधिकांश राज्य द्वारा नियुक्त मण्डलों को समाप्त कर दिया गया तथा, इनही शक्तियाँ निर्वाचित मण्डलों अथवा नगर द्वारा नियुक्त व्यक्तिगत विभागाध्यक्षों को सौंप दी गई। नगरपालिका बनाने की राज्य व्यवस्थापिका किया गया। अनेक राज्य सवि-
एक नगर को प्रभावित करने
एक राज्य की सभी नगरपालिकाओं के साथ एक समान व्यवहार की माशा की गई। कुछ राज्य इससे भी आगे बढ़े और उन्होंने नगरों की जनता को उनका स्वयं का चार्टर तैयार करने की शक्ति प्रदान कर दी।

यह मुद्दे के बाद दो या तीन दशान्दियों तक समुक्त राज्य अमेरिका की स्थानीय सरकार का स्तर पर्याप्त गिर गया। इन दिनों पर्याप्त प्रकाश-कुशलता रही, भ्रष्टाचार रहा तथा जनमत की व्यापक रूप से अवहेलना की गई। प्रायः सभी नगरों की सरकारें व्यावसायिक राजनीतिज्ञों के सुसंगठित समूह के हाथों में आ गई। ये राजनीतिज्ञ अपनी शक्तियों का प्रयोग जनता के विरुद्ध अपने आपको, सम्पन्न बनाने में कर सकते थे। वे शक्ति को अपने हाथ में बनाये रखने के लिये हर प्रकार की घातबाजी को काम में लाते थे। रिश्वत, सेना तो उन दिनों प्रतिदिन का व्यवहार था। सरकारी भवन के निर्माण के लिये ठेका देते समय यह देखा जाता था कि ठेकेदार द्वारा नगर बोर्ड तथा उसके सहयोगियों को चुनाव में कितना सहयोग प्रदान किया गया था। जो भी व्यक्ति नगर, सरकार, से अपने पक्ष में कुछ कराने की माशा करता था उसको इसके लिये पर्याप्त भुगतान भी करना होता था।

उस समय स्थानीय सरकार ने ध्यात भ्रष्टाचार के कई एक कारण थे जिन्होंने मिलकर इस प्रकार की स्थिति को पैदा किया। इसका सर्वप्रथम कारण सरकार के रूप को ही बताया जाता है जो कि राजनीतिक जालसाजी के लिये लोगों को धमकित करता था। उत्तरदायित्व को पचासो ही व्यक्तियों एवं मण्डलों में विभाजित कर दिया गया था। इनमें से कुछ को जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता था, कुछ को राज्यों के अधिकारियों द्वारा छाँटा जाता था, कुछ को परिषद की स्वीकृति से मेयर चुनता था। ऐसी स्थिति में कोई भी गलत कार्य होने पर किसी को दोषो नहीं ठहराया जा सकता था। मतदाता भी प्रायः उत्तरदायित्व निश्चय करने का प्रयास नहीं करते थे। निर्वन वयं में अधिकांश लोग विस्थापित थे जो कि राजनीतिज्ञों की योजना को उत्कांत स्वीकार कर लेते थे जब कि अधिक सम्पन्न लोग नागरिक विषयों में अपना ध्यान देने योग्य समय ही नहीं पाते थे।

भ्रष्टाचार का एक अन्य कारण यह था कि नगर के कार्य बढ़ रहे थे। सन् १८६५ से १८८० के काल में नगर अत्यन्त सम्पन्न हो गये। उनकी सम्पत्ति दिन दूनी और रात चौगुनी होती जा रही थी। साथ ही नगर की सेवाएँ भी बढ़ती जा रही थीं। जिन कार्यों को पहले व्यक्तिगत पहल पर ही छोड़ दिया गया था अब उनको सरकार के क्षेत्र में समझा जाने लगा। जन वितरण एवं अग्निरक्षा को अनेक नगरों में व्यक्तिगत नियंत्रण से सार्वजनिक नियंत्रण को हस्तांतरित कर दिया गया। सेवाओं का क्षेत्र बढ़ जाने के कारण नगरों को पहले की प्रेक्षा अधिक धन खर्च करना पड़ा तथा अधिक कर्मचारी नियुक्त करने पड़े। ऐसी स्थिति में घाशपर्ष नहीं होना चाहिए यदि भ्रष्टाचार एवं कुप्रशासन का बोलबाला हो जाय। लुट प्रणाली का व्यवहार अधिक होने लगा क्योंकि इसके लिये अवसर अधिक हो गये।

भ्रष्टाचार का एक तीसरा कारण यह था कि जन उपयोगी (Public Utilities) की सेवाओं को व्यक्तिगत हाथों में रखा गया। यह युद्ध के तुरन्त बाद जब उपयोगी सेवाओं का पतित प्रसार हुआ, जिसके परिणामस्वरूप नगरपालिका के प्रशासन पर गहरा प्रभाव पड़ा। जो जन उपयोगी सेवाएँ व्यक्तिगत स्वामित्व के अधीन थीं वे नगर सरकार से अपने लिए विशेष अधिकार प्राप्त करना चाहती थी और वे इसका बदला चुकाने में भी समर्थ थीं। प्रत्येक उपयोगी सेवा के संचालनार्थ परमिट जारी किये जाते थे और इन परमिटों की प्रकृति तथा शर्तें एवं दणायें अत्यन्त महत्वपूर्ण होती थी। यदि नगर सरकार किसी गली रेलवे कम्पनी को बहुत बर्षों तक के समय तक शहर की सेवा करने का एकाधिकार सौंप दे, उस पर सरकारी पर्यवेक्षण न रखा जाये तथा यातायात के आड़े की वसूली में उसे पूरी स्वतन्त्रता दी जाये तो वह कम्पनी कुछ ही समय में सम्पन्न बन जायेगी। जन उपयोगी सेवाओं के संचालक यह जानते हैं कि नगर सरकार के अधिकारियों की मित्रता उनके लिए लाभान्वित रहेगी। यदि वे इस मित्रता को खरीद सकें तो भी कोई हानि नहीं है, सोचा मंहुगा नहीं पड़ेगा। कुछ दूरदर्शी संचालकों ने तो स्वयं राजनीति के बख्शाओं में उतर कर नगर सरकार पर नियन्त्रण करने का सफल प्रयास किया। परिषद के प्रायः सभी सदस्य किसी न किसी व्यक्तिगत स्वार्थ से प्रभावित थे।

भ्रष्टाचार की चरम सीमा ने वातावरण को दूषित कर दिया तथा स्थानीय सरकार को बचाने एवं उपयोगी बनाने के लिए यह आवश्यक समझा जाने लगा कि उसमें सुधार के लिए तत्काल ही कुछ ठोस कदम उठाये जायें। १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में अमरीकी नगर सरकार का इतिहास ध्वस्त दुःखद रहा है। भ्रष्टाचार, घनत्वकुशलता, पक्षपात आदि उस समय के नियम थे। वहाँ तक समुदाय के श्रेष्ठ व्यक्ति इसका विरोध करते रहे किन्तु उस समय कोई प्रभावशाली नेतृत्व नहीं था। जब ये हालात बदतर होने लगे तो जनता के विरोध की अग्नि फूट पड़ी तथा सम्पूर्ण व्यवस्था के प्रति एक शक्ति की भी सहर आई। एक शहर के बाद दूसरे शहर में दलीय प्रतिनिधियों की हार होने लगी तथा सरकार का नियन्त्रण सुधारवादी समूह के हाथ में आ गया। भ्रष्टाचार के जो गड़ बने हुए थे उनकी एक-एक बरफें तोड़ा गया। सुधारवादियों का यह विरोध वास्तविक होते हुए भी इसका प्रेरणा मानना पर आधारित भी और इसलिए इसके स्थायी होने की सम्भावना नहीं थी। सुधारवादों से जहाँ कहीं विजय प्राप्त कर लेते थे वहाँ उनकी विजय का प्रभाव कमजोर मन्द पड़ने लगता था। यदि एक चुनाव में वे भावों के क्षेत्र में जन समर्थन प्राप्त कर जीत भी गये तो यह निश्चित था कि भागे के चुनाव में वे हार जायेंगे। यदि वे चुनाव अभियान के दौरान जन-भावनाओं को उमारेते थे तो चुनाव के कुछ ही समय बाद वे मन्द पड़ जाती थी। निहित स्वार्थों पर आधारित सरकार का मुकाबला भावार्थ पर आधारित सरकार द्वारा नहीं किया जा सकता था।

जनता की मजबूतियों की भी क्षणिक समय तक दबाव नहीं जा सकता। धीरे धीरे जन-भावनाओं का प्रभाव होने लगा। व्यावसायिक राजनीतियों की इच्छाओं के विरुद्ध बनाबट में बनेक महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गये। इन परिवर्तनों के परिणामस्वरूप मेयर के कार्यालय को परोक्ष लाभ हुआ। अनेक नगरों में मेयर प्रशासन का वास्तविक अध्यक्ष बन गया। पौरेटन तथा म्यूपाक आदि में मेयर की विभागाध्यक्षों का इच्छानुसार चुनाव करने की शक्ति भी प्रदान की गई। मेयर का कार्यकाल चार वर्ष कर दिया गया। हर जगह प्रवृत्ति यही देखने में आती थी कि शक्ति को मेयर के हाथों में केंद्रित कर दिया जाने। कुछ लोग इन प्रवृत्तियों का विरोध भी करते थे। उनको डर था कि एक ही व्यक्ति को इतनी सारी शक्तियाँ गौर देने से यह हो सकता है कि वह इन शक्तियों का दुरुपयोग करने लगे। इस विचार से प्रभावित होकर मेयर की विभागाध्यक्ष नियुक्त करने की शक्ति पर कर्तव्य लगादी गई कि परिषद की स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी है। उन्हें द्वारा की जाने वाली पद-विभक्तियों पर भी कई शहरों में परिषद की स्वीकृति की आवश्यकता बना दिया गया। मेयर के कार्यकाल को भी घटाकर दो वर्ष दिया गया।

न्यूयार्क राज्य ने सन् १८८४ में वानून द्वारा योग्यता व्यवस्था (Merit System) को स्थापित कर दिया। अन्य बड़े नगरों में भी इस व्यवस्था को क्रमशः अपनाया जाने लगा। नागरिक सेवा को विनियमित करने के लिए प्रायः सभी राज्यों में व्यवस्थापन किया गया किन्तु इस व्यवस्थापन का प्रसार एवं प्रभाव प्रत्येक राज्य में अलग-अलग था। कुछ में इनको कठोरता के साथ लागू किया जाता था जब कि कुछ में इनको लागू करते समय कुछ छूट दी गई थी। कुछ तो नगर के सभी कर्मचारियों पर लागू होते थे जब कि कुछ का सम्बन्ध केवल एक समूह मात्र से ही था। फिर भी प्रत्येक जगह यह विचार दृढ़ हो चुका था कि नगरों का सेवा-योजनात्मक नताओं के समर्थकों का विषय नहीं है बल्कि इनके लिए तकनीकियों की आवश्यकता है।

१९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में जो तीव्र गति से गहरीकरण होने लगा उसने सरकार पर अच्छा एवं बुरा दोनों ही प्रकार का प्रभाव डाला। नगर-पालिका के अधिकारियों ने बड़े नगरों के संघ सन के लिए कुछ व्यवस्थायें निर्दिष्ट कीं। परिषद द्वारा सरकार या परिषद एवं कमजोर मेयर द्वारा सरकार को संचालित करने के स्थान पर शक्तिशाली मेयर एवं परिषद योजना को विकसित किया गया। मण्डल नगरपालिका विभागों को निर्देश देने वाला एक सामान्य साधन बन गया। होमरूल मान्योपन किया गया। राज्यों के हस्तक्षेप के विरुद्ध आवाज उठायी गई। नगर सरकार में जो सुधार किये गये उनका लक्ष्य उन्हें बहम-शों के पक्ष से मुक्त रखना था। इसके लिए कार्यपालिका सत्ता को बनावट का भी पुनर्गठन किया गया।

बीसवीं शताब्दी में नगर सरकार (City Government in 20th Century)—पिम्बरी शक्ति प्रारम्भ होते ही अमरीकी नगर सरकार की बनावट में क्रांतिकारी परिवर्तन होने लगे। अधिकांश नगरों में से द्वि-सदनीय परिषदों को मनाया किया गया। इसके स्थान पर एक-सदनीय निकाय की स्थापना की जाने लगी जिसकी सदस्य संख्या २५ से अधिक कदाचित् ही होती थी। १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में शक्ति को मेयर के हाथों में केन्द्रित करने की जो बात चली थी उसका प्रसार अब भी अधिक हो गया। जिन नगरों में मेयर-परिषद प्रकार की सरकार (Mayor-Council Type of Govt.) कार्य कर रही थी वहाँ मेयर की शक्तियाँ एवं सम्मान बढ़ता ही चला गया तथा परिषद का प्रभाव घटने लगा। कई एक समुदाय जो कि पुरानी व्यवस्था के अपभ्रंश एवं प्रकायकुपलता से तृप्त थे, सरकार के मेयर परिषद रूप का विरोध करने लगे। उनमें से अधिकांश ने इसको हटाकर आयोग योजना (Commission Plan) को अपना लिया जिसमें कि सारी शक्तियाँ कुछ आयुक्तों के हाथों में केन्द्रित कर दी जाती हैं। ये आयुक्त सामान्यतः पांच होते हैं तथा इनको नगरपालिका के प्रशासन के लिए उत्तरदायी बना दिया जाता है। बहुत से अन्य नगरों ने व्यापारिक संगठनों के माध्यम पर अपने प्रशासन की शक्तियाँ प्रबन्धक (Manager) की धारण की व्यवस्था की। नगर सरकार में प्रबन्धक का वही स्थान रखा गया जो कि एक औद्योगिक उद्यम में सह-प्रबन्धक (General Manager) का होता है। यह नगर प्रबन्धक योजना थी जो कि आज लगभग ६०० नगरों एवं कस्बों में क्रियान्वित हो रही है।

राज्य सरकार ने नगर सरकार के प्रशासन एवं मण्डल पर जा घनेक प्रतिबंध लगा रखे थे उनका विरोध किया गया। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ के तीस वष इस विरोध के कार्य में ही व्यतीत हुए। सन् १८७५ में कई एक राज्यों ने अपने नगरों को कुछ सीमा तक होम रूल दे दिया था। ये नगर राज्य के सविधानो एवं राज्य के कानूनों द्वारा लगाई गई सीमाओं में रहकर अपना चाटर स्वयं बनाने तथा अपने कार्यों का संचालन स्वयं हो करन के लिए स्वतंत्र थे। राज्यभरपी मामलों में अब भी राज्य सरकार ही सर्वोच्च थी। अन्य राज्यों में जहाँ कि होमरूल प्रदान नहीं किया गया वहाँ भी राज्य के सविधानो को इन प्रकार बदल दिया गया कि नगरों के ऊपर राज्य व्यवस्थापिका की शक्ति को कम किया जा सके। एक महत्वपूर्ण प्रावधान यह किया गया कि नगरों के चाटर को सामान्य कानून (General Law) द्वारा बनाया जाये। इस व्यवस्था से राज्यों की विधान सभाय नगरों की सरकार के प्रत्येक मामले में व्यवस्थापन नहीं कर सकती थी क्योंकि प्रत्येक स्थानीय समस्या के लिए एक सामान्य कानून बनाना सम्भव नहीं था। इन्हें पर भी राज्यों की विधान सभाओं की शक्तियाँ व्यापक थी। ये ऐसे विषयों पर भी नियंत्रण रखती थी जिनको कि नगर सरकार द्वारा स्वयं ही संचालित किया जाना चाहिए था। जो स्वयंशाली सीमायें लगाई गई थीं उनको मासानी से लाया जा सकता था, यहाँ तक कि होमरूल सामाधान भी कुछ कारणों से नगरों को उनके विषयों में पर्याप्त नियंत्रण की शक्तियाँ नहीं दे सक। स्थानीय स्वायत्त सरकार के निदान्त की घोषणा कर देना अत्यन्त सरल है उसको व्यावहारिक रूप देना अत्यन्त कठिन है।

बीसवीं शताब्दी में भारतीय प्रयास, नगर सरकार पर से राज्य व्यवस्थापिका के नियंत्रण एक हस्तक्षेप को कम करने का प्रयास कर रहे थे किन्तु अन्य अपरिहार्य परिस्थितियाँ इस नियंत्रण की मात्रा को बढ़ा रही थी। एक ओर तो होमरूल के द्वारा कुछ नगरों की स्वतंत्रता को बढ़ाया गया किन्तु दूसरी ओर अनेक नगरों में केंद्रीय नियंत्रण मुख्य रूप से निम्नीय क्षेत्र में बढ़ता गया। राज्य द्वारा नगर सरकारों की वित्तीय क्षेत्र में परामर्श तथा

सुनना मका और न ही व्यवस्थापिका के कानून। राज्य के अधिनियमों द्वारा स्थापित प्रशासकीय नियंत्रण ने एक अन्य उल्लेख भी जोड़ दिया। जब राज्य के विभाग एवं आयोग पयवेक्षक की हैसियत से स्थानीय सत्ताओं के निवट सम्पर्क में आ गये।

इन्हें नगर सरकारों पर सघीय सरकार का अप्रत्यक्ष नियंत्रण रहता था। जबल राज्य सरकार ही स्थानीय सत्ता पर प्रत्यक्ष रूप से नियंत्रण रखती थी किन्तु १९३० की आर्थिक मन्दी के परिणामस्वरूप इस स्थिति में परिवर्तन किया गया। राष्ट्रपति क्लेवेल्ड द्वारा प्रारम्भ न्यूडीन (New Deal) ने सब एव नगरों के सम्बन्धों का भी गंभीर किया। राष्ट्र, जनकार्य,

गृहनिर्माण, भादि विषयों में नगरपालिकायें संघीय अभिकरणों के प्रत्यक्ष सम्पर्क में आ गईं। नगर यद्यपि अब भी राज्य की अधीनस्था इकाइयाँ थीं किन्तु उनको कई एक प्राजेक्ट के सम्बन्ध में अनुदान-प्राप्त करने के लिए संघीय सरकार की ओर देखना होना था।

कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि बीसवीं शताब्दी में नगरपालिकाओं के संगठन एवं प्रशासन में अनेक नवीन प्रयोग किये। कमिशन योजना (Commission Plan) ने इस विचार का खण्डन कर दिया कि नगर सरकार की शक्तियों के पृथक्करण में, प्रतिवन्ध एवं सन्तुलन में तथा द्वि-सदनीय व्यवस्था में राष्ट्रीय एवं राज्य की प्रवृत्तियों को अभिव्यक्त करना चाहिए। नगर स्तर पर एक सदनीय व्यवस्था को ही पर्याप्त महत्व प्रदान किया गया। परिषद-प्रबन्धक योजना (Council Manager Plan) को अपना कर बदलती हुई परिस्थितियों का सामना करने का प्रयास किया गया। सेवा वर्ग, विरा समन्वय एवं एक प्रकार से प्रबन्ध के सम्पूर्ण क्षेत्र में ही तकनीकी प्रक्रियाओं पर अधिक जोर दिया जाने लगा। होमरूल ने राज्य और नगरों के सम्बन्धों को सुधार दिया। इसके साथ ही राज्य के प्रशासकीय नियंत्रण की मात्रा बढ़ी। व्यवस्थापिका का नियंत्रण कठोर होने के कारण अधिक उपयोगी साबित नहीं हो सका था अतः प्रशासकीय नियंत्रण को प्रारम्भ किया गया।

संस्थागत रूप से अगर देखा जाय तो यह स्पष्ट हो जाता है कि इंगलिश बारोज ने ग्रामीण नगरपालिका सरकारों को इसका वर्तमान रूप प्रदान किया है। १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध की स्थिति से जागरूक रहते हुए अब यह प्रयास किया जाता है कि नगर सरकार के यंत्र का संगठन ऐसा हो जिसमें भ्रष्टाचार, अकार्यकुशलता, पक्षपात, बेईमानी आदि के लिए स्थान कम हो। वैसे सरकार का कोई भी रूप दोषरहित नहीं हो सकता किन्तु फिर भी इसकी बनावट को ऐसा रूप देने का प्रयास किया जा सकता है जो कि ईमानदारीपूर्ण व्यवहार की सम्भावनाओं के लिए अवरोधक का काम न करे। स्थानीय सरकार का अपने आप में पर्याप्त महत्व है। ग्रामीण प्रजातन्त्र को जड़ें स्थानीय सरकार की भूमि में गहरी गड़ी हुई हैं।¹

सरकार की रूप रचना में शहर और गांव (City and Village in Governmental Setting)

स्थानीय सरकार का संगठन किस रूप में किया जाये, उसको क्या शक्तियाँ दी जायें तथा उनको किन कार्यों के लिए उत्तरदायी ठहराया जाये आदि बातें बहुत कुछ सम्बन्धित क्षेत्र की प्रकृति से प्रभावित होती हैं। गांवों तथा ग्रहों में लोगों का रहन-सहन अलग-अलग होता है तथा जिन समस्याओं का वे सामना करते हैं वे पर्याप्त भिन्न प्रकार की होती हैं। वैसे

1. "The roots of American democracy lie deep in the soil of Local government."

—Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration, A.C.C. New York, 1957, P. 27

वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार ज़हरीयररा को और सम्पत्ति का प्रकार हो रहा है। देहली प्रदेस पर ज़हरी या सहरा बनता जा रहा है। बीसवीं सन्नाहरी के अनुमाना तीन सवरीकियों में से दो व बीसव को नगर की स्थिति द्वारा प्रभावित किया जाता है। यदि हम ज़हरी एवं देहली सरकार की इकाई के सहाय का तुलनात्मक अध्ययन करना चाहते हैं तो हमके लिए यह दावना चाहिए कि किस इकाई के द्वारा अधिक धन व्यय किया जाता है तथा कौन अधिक निरर्थक व्यय करता है। इस आधार पर अध्ययन करने का बाद हमसे ज्ञात होगा कि नगर अधिक महत्वपूर्ण होता है। नगर को हाथ-रुन तथा कई एक राज्य के कानूनों द्वारा काउन्टीज की प्रेरणा अधिक हस्त-प्रदान कर दी गई है। देहली क्षेत्रों में इकाई के कार्य काउन्टी राज्य का उपभाग (Subdivision) होती है। यह अरब-प्रमाणित इकाई होती है। इस स्वयं गठन का एक प्रमाणित बिना माना जा सकता है। इस रूप में यह परम्परा बढोर होती है। राज्य के कानून द्वारा नगरों को जिनकी प्रमाणित स्थिति होती है व काउन्टीज को प्राप्त नहीं है। वर्तमान समय में काउन्टीज की जनसंख्या नगरपालिका सीमाओं से बाहर निरन्तर कर जा रही है और इसलिए उन पर यह अधिक गंभीर सन्धान करने के लिए दावना किया जा रहा है। ज़हरी क्षेत्रों की काउन्टीज को जब राज्य सरकार के कानूनों द्वारा अधिक से अधिक ऐसे कार्य होते जा रहे हैं जो कि बहुत कम भी नगरपालिका के कार्य नहीं समझे जाते थे।

नगर ही ज़हरी सरकार की एक मात्र इकाई नहीं है। समुक्त (Incorporated) नगरों की शक्ति समुक्त गांव भी होती है। कुछ राज्यों में इनको समुक्त टाउन या कारो कहा जाता है। समुक्त गांव, कस्बे या बारोड घोर कुछ नहीं बरन् छोटे नगर ही होते हैं। उनका बीच नाम का अन्तर रहता है। म्यू इन्कॉर्पोरेट टाउन की सीमाओं में ज़हरी एवं देहली दोनों ही प्रकार के क्षेत्र सम्मिलित हैं। इसमें टाउन मीटिंग, सेलक्शन एव निर्वाचित अधिकारी मिलकर जिस राजनीतिक एवं प्रशासनिक रूप की रचना करते हैं वह नगर की राजनीतिक एवं प्रशासनिक व्यवस्था से भिन्न होता है जिसमें कि नगर परिषद, नगर या प्रान्त होता है। ऐसे म्यू इन्कॉर्पोरेट में यह टाउन प्रान्तक रहते जा रहे हैं और इसलिये दोनों के बीच का अन्तर कम हो रहा है।

किसी नगर के प्रति राज्य की क्या नीति रहेगी इस बात का निश्चय उस नगरपालिका द्वारा किये जाने वाले योगदान के आधार पर किया जाता है। कुछ नगरों पर राज्य का नियन्त्रण पर्याप्त रखा जाता है किन्तु अन्य राज्यों को होम रूल प्रदान कर दिया जाता है। होम रूल का अर्थ होता है कि राज्य न एक नगर को उनका चार्टर स्वयं बनाने की शक्ति प्रदान करे।¹ कई राज्यों ने अपने कुछ नगरों को होम रूल दे दिया तथा अन्य के लिए ऐच्छिक चार्टर अधिनियम बनाये जिनमें वे नगरों की किसी भी प्रकार का

1. "Home rule means that the state grants the municipalities the right to draft their own charters, to determine their own forms of organisation, and to exercise powers specified by the state constitution or statutes" —Ibid, P. 4

गठन घुनने की स्वतंत्रता दी गई। राज्यों के द्वारा स्थानीय सरकार की शक्तियों को प्रभावित करने वाले विभिन्न कानूनों या संवैधानिक प्रावधानों से अतिरिक्त प्रशासकीय प्रकृति के विनियमों की भी वृद्धि की जा रही है। उदाहरण के लिये उन्होंने यह व्यवस्था कर दी है कि राज्यों द्वारा एक जैसे लेखे राखे जाएं। काउन्टीज में प्रशासकीय नियंत्रण पहले ही काफी हो चुका है। यह प्रश्न अत्यंत महत्वपूर्ण है कि नगरपालिका क्षेत्र में यह नियंत्रण कितना रखा जाय। इन्डियाना, उत्तरी कैरालीना तथा न्यूजेर्सी आदि राज्यों ने इस प्रकार के प्रशासकीय नियंत्रणों को अन्य राज्यों की अपेक्षा अधिक व्यापक बना लिया है। कुछ नगरों में अधिकारीगण यह अनुभव करते हैं कि राज्य के प्रशासकीय विनियमों को इतना और इतनी जल्दी ध्याप्त नहीं होना चाहिए। उनको यह विश्वास रहता है कि उनका समुदाय अपना लेखा कार्य एवं उनके क्षण कार्य स्वयं कर सकता है और बिना राज्य के हस्तक्षेप के प्रसारित किए जाने वाले अनुबंधों के बारे में निर्णय ले सकता है। सन् १९३३ में न्यूडील (New Deal) की नीति से सब सरकार एवं नगरों की सरकारों के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्धों की स्थापना की। कोई भी नगर प्रथवा गांव वह नहीं होता जो कि उसके निवासी और उसके साधन-स्रोत उसे बनाता चाहते हैं। वह अपने राजनैतिक एवं आर्थिक वातावरण से रंग प्राप्त करता है, वह उस कानूनी व्यवस्था में रूप पाता है जो कि राज्य द्वारा उचित समझी जाए। एक व्यक्ति की भांति एक नगर भी अकेला खड़ा नहीं रह सकता, वह अपने पास-पड़ोस के नगरों तथा राज्य की सहायता से उमी प्रकार संचालित होता है मानो एक परिवार में रह रहा हो।

जैसे यदि देखा जाय तो नगरपालिका सरकार और प्रशासन के बीच स्पष्ट रेखा खींची नहीं जा सकती। एक नगर में सरकारी गठन होता है जिसमें कि मेयर, परिषद आदि जनता द्वारा निर्वाचित अधिकारी होते हैं। राजनैतिक प्रक्रिया के परिणामस्वरूप यह उच्च नियंत्रणकर्ता समूह अस्तित्व में पाता है। एक बार यह सम्मिलने के बाद अधिकारियों को राज्य के कानून द्वारा स्थापित सीमाओं में रहकर कार्य करना पड़ता है और नगर चार्टर द्वारा निर्धारित रूप के माध्यम से संचालित होना होता है। वे वज्रट, कर की दरें एवं अध्यादेश आदि से सम्बन्धित नीति सम्बन्धी प्रश्नों पर विचार करते हैं। नगर का प्रशासकीय गठन कमजोर मेयर वाली व्यवस्था में मेयर और परिषद द्वारा नियंत्रित एवं निर्देशित किया जाता है। शक्तिसाली मेयर व्यवस्था में मेयर और आयोग व्यवस्था में आयुक्तों की यह शक्ति प्राप्त होती है। सत्ता परिषद से लेकर पुलिस प्रमुख, अग्नि प्रमुख और जन-कार्यों के प्रबोधक तक चलती है। परिषद सदस्य के चुनाव से लेकर नगरपालिका के कर्मचारियों द्वारा शक्तियों की सफाई तक सरकार और प्रशासन के कार्यों के बीच एक निरन्तर कड़ी बनी रहती है। नगरपालिका प्रशासन को कुछ सम्मार्थों में विभाजित किया जाता है। नगर का मुख्य प्रशासक चाहे मेयर हो प्रथवा प्रबन्धक, उसके कार्यों के साथ-साथ कुछ सहायक सेवाएं भी लगा दी जाती हैं। एक सुसंगठित नगर में इन सेवाओं में १. जन सेवा वर्ग और कानूनी कार्यों जैसे विभाग पाते हैं। सहायक सेवाएं (A 'xiliary Ser-

vices) वे नहीं कहनाती जो कि जनता के लिए प्रत्यक्ष रूप से प्रदान की जाती है घरन् ये सेवाएँ वे होती हैं जो कि मुख्य कार्यपालिका को कुल प्रबन्ध कार्यों में सहायता करती हैं।

कमी-कमी ऐसा लगता है कि स्थानीय सरकार प्रजातन्त्रात्मक तरीके से काम नहीं कर सकती किन्तु इसके पीछे सभी स्वतन्त्र व्यक्तियों की धपने की प्रशासित करने की बड़ी शक्ति होती है। यह नीचे से लेकर ऊपर की ओर की सरकार एवं प्रशासन होती है, ऊपर से लेकर नीचे तक नहीं। परिषद के सदस्य प्रायः अपने मतदाताओं से डरते रहते हैं किन्तु मतदाता अपनी परिषद के सदस्यों से नहीं डरते, यह प्रजातन्त्रात्मक परम्पराओं की एक अच्छी निशानी है। इस व्यवस्था में ध्वनित शक्ति प्रशासितों के हाथ में रहती है। स्थानीय सरकार में स्वतन्त्रता की परम्पराओं की तमी बनाए रखा जा सकता है जबकि नागरिकगण स्थानीय कार्यों में सक्रिय रूप से भाग लें। स्थानीय सरकार केवल पुलिस व्यवस्था, धन सुरक्षा, नावियों की व्यवस्था, कूड़े की सफाई, धादि तक ही सीमित नहीं रहनी वह कुछ इससे भी अधिक होती है। स्थानीय सरकार का संगठन इस बात का जीवित प्रतीक है कि एक समाज के लोग अपने निर्वाचित प्रतिनिधियों, नियुक्त प्रशासकों और नगरपालिका के कर्मचारियों द्वारा स्थानीय समस्याओं को सुलझ सकते हैं। यह कहा जाता है कि अमरीकी नगरों को प्रशासित करना एक कला है। इसमें कई एक विज्ञान भी शामिल हैं, जैसे इंजीनियरिंग, जन-स्वास्थ्य, अभिन रक्षा, पुलिस तकनीक, नियोजन, कानूनी परामर्श आदि। ये विज्ञानपूर्ण सेवाएँ धीरे-धीरे बढ़ती जा रही हैं। परिषद के सदस्यों में उस कला का होना जरूरी है जो कि इन सभी विशेषज्ञों को ऐसी स्थिति में रख सके जहाँ कि इनकी आवश्यकताएँ, इच्छाएँ धादि पूरी की जा सके। प्रशासन का यह तरीका एक राजनीतिज्ञ के जीवन का तरीका होता है। एक परिषद के सदस्य की शक्ति एवं सम्मान इस योग्यता पर आधारित है कि वह मतदाताओं की इच्छाओं को प्रतिबिम्बित कर सके। वह जनहित में उपयोगी विनियमों को स्वीकार करता है। निर्णय लेने की प्रक्रिया में प्रायः वह मध्यवर्ती मार्ग अपनाता है। यह व्यवहार अपने भाव में एक कला है विज्ञान नहीं।

अमरीका में देहाती जीवन और स्थानीय सरकार

[The Rural Life and Local Govt in USA]

संयुक्त राज्य अमरीका में शहरी क्षेत्रों की भांति देहाती क्षेत्रों में भी स्थानीय सरकार का संचालन अपने आपमें पर्याप्त महत्वपूर्ण है। देहाती क्षेत्रों में स्थानीय सरकार की जो इकाइयाँ होती हैं वे हैं टाउन, टाउनशिप, काउन्टीज और स्कूल जिले। टाउन शब्द का अर्थ प्रायः एक ऐसे प्रदेश से लगाया जाता है जो कि लोगों के छोटे समूहों से कुछ अधिक होता है किन्तु एक नगर से छोटा होता है। यहाँ टाउन का अर्थ न्यू इंग्लैण्ड राज्यों और न्यूयार्क राज्य के ऐसे क्षेत्रों से है जो कि असंयुक्त (unincorporated) हैं। जब टाउन को संयुक्त (incorporated) कर लिया जाता है तो उसे एक गांव या नगर कहा दिया जाता है। उसे गांव कहा जाएगा या नगर, यह राज्य

के कानून द्वारा निर्धारित कर दिया जाता है। सामान्य रूप से बड़ी नगर-पालिकाओं को नगर कहा जाता है। कुछ राज्यों में केवल एक हवार तो जनसंख्या ही उस प्रदेश को गांव की श्रेणी से बाहर निकालने का आधार बन जाती है। पेनसिलवानिया (Pennsylvania) तथा न्यू जर्सी (New Jersey) जैसे कुछ राज्यों में मध्य आकार वाले संयुक्त स्थानों को बारोज कह दिया जाता है।

देहाती क्षेत्रों में स्थानीय सरकार की रूप-रचना देखने में पूर्व यह देखना उचित रहेगा कि हम नगर, टाउन, बारो आदि शब्दों का अर्थ समझें। जहां तक नगरों का प्रश्न है उनके सम्बन्ध में सामान्य मान्यता यह है कि जिस क्षेत्र के निवासी व्यापार, उद्योग में भागे बड़े रहते हैं, जहाँ मकान बड़े और आधुनिक इन के होते हैं गलिया निर्गोजित रूप में बनी होती हैं, कैविट्रिया और कारखाने बड़ी मात्रा में होते हैं, उस क्षेत्र को नगर कहा जाता है जब कि खेत, जंगल और खुले मैदानों वाले प्रदेश गांव कहलाते हैं। नगर कहे जाने वाले प्रत्येक प्रदेश में स्थानीय प्रशासन के उद्देश्य से लोगों के संगठन बन जाते हैं। इन संगठनों को कानूनी मान्यता रहती है। उस क्षेत्र के लोगों को उन निश्चित भूभाग एवं ज्ञात सीमाओं में कुछ अधिकार एवं शक्तियां प्रदान की जाती हैं। एन्डरसन और व्लाईडनर (Anderson and Weidner) ने लिखा है कि मूल रूप से नगर जनता होती है क्योंकि बिना जनता के कोई सामाजिक या राजनैतिक संगठन नहीं होगा, कोई कारखाना नहीं होगा, कोई व्यापार नहीं होगा और कोई जीवन नहीं होगा।¹ नगर एवं बारोज के लिए अंग्रेजी भाषा में कई एक पदों का प्रयोग किया जाता है। नागरिक बोलचाल में या राज्य के कानूनों में या विद्वानों एवं प्रशासन की भाषा में इनके लिए किसी एक शब्द का प्रयोग नहीं किया जाता। शायद नगर शब्द का सर्व एक बड़े और अधिक विकसित व्यापारिक एवं औद्योगिक केन्द्र से लगाया जाता है; किन्तु इंग्लैण्ड में बारो या काउन्टी बारो शब्द ऐसे प्रदेशों के लिए प्रयुक्त किया जाता है। इंग्लैण्ड में जाने पर बारो शब्द से हमारे सम्मुख एक ऐसी इकाई का चित्र उभर आया जो कि आकार की दृष्टि से बड़ी है और भौतिक विकास की दृष्टि से पर्याप्त भागे है। किन्तु यह क्षेत्र संयुक्त राज्य अमरीका में आकर तथ्यों से दूर एक मूल नरीयिका मान बन जाता है क्योंकि यहां बारो का अर्थ प्रायः एक छोटे समाज से लगाया जाता है अथवा यह एक बड़े नगर का भाग मान होता है; उदाहरण के लिए, न्यूयार्क नगर के पांच बोरोज या पेनसिलवानिया में बारोज।

टाउन एक दूसरा पद है जिसको कि नगरों एवं छोटे प्रदेशों को सम्मोहित करने के लिए समान रूप से प्रयुक्त किया जाता है। संयुक्त राज्य अमरीका में टाउन का उभर जाना या टाउन का नीचे जाना एक विशेष अर्थ

1. "In essence, no doubt, 'the City is the people', for without the people there would be no social or political organization, no industry, no commerce, and no life."

—William Anderson and E. W. Weidner, *American City Govt*, Henry Holt & Co., New York, 1954, P. 14.

रमज है। इसका अर्थ नगर के व्यापारिक क्षेत्र से होता है। म्युनिसिपल बॉर्डर की भाषा में टाउन नियोजन (Town Planning) शब्द का प्रयोग किया जाता है जो इसका अर्थ नगर के नियोजन से ही होता है। पुरानी व्यवस्था के अनुसार टाउन बॉर्डर का प्रयोग एक ऐसे प्रयोजन से था जो कि देहाती प्रकृति का था। म्युनिसिपल बॉर्डर का अर्थ एक राज्य टाउन बॉर्डर का प्रयोग भूमि रूप से देहाती इलाकों के लिए ही करते हैं। भ्रम उस समय पैदा होता है जो कि परिस्थितियों की गरुड़ से बहन जान पर जो स्थानों के नाम से ही पुराने पते पर रहते हैं। इस प्रकार म्युनिसिपल बॉर्डर के अनेक टाउन जो कि बहुत लम्बे समय से देहाती प्रदेश में, अब सखरी सोसियल स्थान बन चुके हैं किन्तु फिर भी उनको टाउन ही कहा जाता है। इसी प्रकार से जिस देहाती समाज या धाते गाँव को उसका तत्कालीन स्तर देना कर नगर कह दिया गया या उस पर भी नगर ही कहा जाता है, यद्यपि नगर की वर्तमान परिभाषा के अनुसार उनमें एक भी विशेषता प्राप्त नहीं होती।

कई बार मगर एवं सखरी क्षेत्र बॉर्डरों का प्रयोग एक दूसरे के लिए कर दिया जाता है किन्तु यह प्रयोग सही नहीं है। म्युनिसिपल बॉर्डर (Urban) एवं देहाती (Rural) बॉर्डरों का प्रयोग लोगों के दो वर्गों के बीच में स्थापित करने के लिए किया था जो कि मूल्य जीवन के धर्म-धर्म प्रयोगों का सम्बन्ध है। म्युनिसिपल बॉर्डर से यह जानना चाहना था कि कि। क्या कोन साग क्षेत्र में, जंगलों में, व्यापारों में एवं अन्य कार्यों में मजदूर हैं। इसका तात्पर्य ही वह उन स्थानों, समाजों एवं क्षेत्रों को जानना था जो कि बिना या जो कि लोगों के रहने-सहने पर कुछ प्रभाव डाल सके। यद्यपि म्युनिसिपल बॉर्डर एवं उनके नियाम स्थान के बीच कोई आवश्यक सम्बन्ध नहीं होता क्योंकि मजदूर ऐसे लोग हैं जो कि खेती नहीं करते किन्तु फिर भी गाँव में रहते हैं। दूसरी ओर कुछ ऐसे लोग भी हैं जो कि सखरी क्षेत्र में रहते भी खेती का कार्य में सम्मिलित रहते हैं।

भौगोलिक एवं स्थानों को वर्गीकृत करने के लिए म्युनिसिपल बॉर्डरों का प्रयोग विस्तारित है। स्थानों को गिनना एवं वर्गीकृत करने के लिए अपने प्रत्येक राज्य को छोटे नागरिक भागों (Minor Civil Division) में विभाजित किया। ये ऐसे क्षेत्र हैं जो कि प्रायः कानून से छोटे होते हैं। जिस क्षेत्र को गान्धी का है एक नगर माना जाता है वह एक छोटा नगर क्षेत्र (Minor Civil Division) है किन्तु ये भी एक गाँव, बारी, टाउन, टाउनशिप आदि भी होते हैं। इसलिए इन आधार पर इनके बीच कोई भेद नहीं किया जा सकता। कई राज्यों में विभिन्न प्रकार के समाजों के

में यह टाउन भी कहा जा सकता है। इसी भ्रम के आधार पर यह पहले से ही कह दिया जाता है कि जिसका को बॉर्डरों के इस संस्करण का अर्थ रहना चाहिए और राज्य के आधार पर भ्रम में न पड़ कर उन क्षेत्रों को देखना चाहिए।

मेन्स ने शहरी क्षेत्रों को देहाती क्षेत्रों से अलग करने के लिए कुछ तरीके प्रस्तावित थे। जन-गणना के मोहड़ों प्रतिवेदन में शहरी स्थान या क्षेत्र उनको कहा गया था जो कि ढाई हजार या इससे अधिक निवासियों वाले नगर और अन्य संयुक्त (Incorporated) स्थान थे। दूसरे, वे टाउनशिप तथा अन्य राजनैतिक उप-सम्भागों को जिनकी जनसंख्या ५,००० या इससे अधिक थी और जिसके एक वर्ग मील में एक हजार व्यक्ति रहते थे, को भी शहरी क्षेत्र कहा गया। इस दृष्टि से न्यूजर्सी, पेनसिलवानिया तथा अन्य राज्यों में अनेक संयुक्त उपनगरों को शहरी क्षेत्र कह दिया गया।

यह वर्गीकरण कुल मिलाकर एक बनावटी वर्गीकरण था। स्वयं मेन्स के धूरो ने भी इसे स्वीकार किया। यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि ढाई हजार की जनसंख्या पर ही स्पेन्सबारी लार्डन क्यों खींची जाए। जिस प्रदेश में २५६५ लोग रह रहे हैं उसे देहाती क्षेत्र कहना और जिस क्षेत्र में २५०० लोग रह रहे हैं उस क्षेत्र को शहरी क्षेत्र कहना कहां तक उपयुक्त है। हो सकता है कि पहले वाले क्षेत्र में अधिक शहरी विशेषताएं हों। जब शहरी एवं देहाती क्षेत्रों के बीच जनसंख्या के आधार पर एक विभाजक रेखा खींची हो तो यह रेखा २५०० से कम या २५०० से अधिक पर हो क्यों न खींची गई। इस प्रश्न का कोई सरल उत्तर नहीं दिया जा सकता। वर्तमान समय में १५०० की जनसंख्या वाले अधिकतर प्रदेशों में वे शहरी विशेषताएं पाई जाती हैं जो कि एन् १८६० में २५०० की जनसंख्या वाले प्रदेशों में भी नहीं पाई जाती हैं। इस प्रकार शहरी एवं देहाती क्षेत्रों के बीच न कानून द्वारा और न ही प्रकृति के द्वारा कोई विभाजक रेखा खींची जा सकती है। वे दोनों ही क्षेत्र अनेक बार एक दूसरे का अविराव करते हैं। अनेक शहरी स्थानों में देहाती परिस्थितियों का सम्मिश्रण होता है और तनावपूर्ण देहाती स्थानों में कुछ शहरी विशेषताएं रहती हैं।^१

देहाती क्षेत्रों की इकाइयों (Town, Townships, Counties and School-districts) में प्रायः वे ही समस्याएं रहती हैं जो कि एक अधिक जनसंख्या वाले राज्यों का प्रबन्ध करने में सामने आती हैं। दोनों के बीच मुख्य अन्तर स्तर का है। देहाती क्षेत्रों की सरकार, सरकार के मौलिक धर्म की भांति शक्ति पर निर्भर नहीं रहनी बल्कि शक्ति इसके संचालन का एक सहायक माध्यम होती है। इनमें कोई संदेह नहीं कि सरकार के कार्यों का संचालन इसलिए होता रहता है क्योंकि वह लोगों की सभ्यता को, सेवाओं को तथा यहां तक कि उनके जीवन को भी नियमित करने की क्षमता रखती है। सरकार के सम्बन्ध में व्याधुनिक विचार सरकार के धादेयों एवं सजा देने की शक्तियों पर कम जोर देते हैं और सम्पत्ति की जाने वाली सार्वजनिक सेवाओं पर अधिक। जहां तक सरकार की प्रक्रिया का सम्बन्ध है उसमें सरकार के स्तरों के बीच कुछ महत्वपूर्ण भिन्नताएं रहती हैं। जब एक कानूनी बोर्ड सड़क की रचना का कार्यक्रम बनाती है तो उसके अधिकारियों द्वारा किए

1. "Many urban places have some admixture of rural conditions and many so called rural places have some urban conditions."
—Ibid., P. 17

जाने जाने बायों को सघीय सत्ता द्वारा किए जाने जाने बायों से निम्न नहीं बताया जा सकता जब कि वह भी रचना सम्बन्धी कार्य में सलग्न रहती है। इसी प्रकार से एक स्थानीय स्कूल मण्डल जब अधीनस्थों की नियुक्ति करता है अथवा अध्यापन जारी करती है तो उसका द्वारा किए जाने वाले कार्य को राज्य एवं सघीय सत्ताओं द्वारा किए जाने वाले उन बायों से बहुत कम भिन्न किया जा सकता है जो कि उनके द्वारा सेवायें की नियुक्ति करते समय या सांख्यिक बायों के संचालनायें नियम बनाते समय निये जाते हैं। इन प्रकार स्थानीय सरकार द्वारा जो विभिन्न कार्य निये जाते हैं उसकी प्रकृति एवं रूप बहुत कुछ वही होता है जो कि राज्य सरकार एवं उप सरकार द्वारा किए जाने वाले बायों का होता है। दोनों के बीच केवल स्तर का भिन्न है वैसे प्रक्रियाएं एक जैसी ही चलती जाती हैं। सरकार के विभिन्न स्तरों की विद्याओं के बीच पर्याप्त कानूनी एवं वैधानिक पन्तर रहते हैं किन्तु साधारण नागरिक के लिए तो ये सभी सरकार की प्रक्रियाएं हैं।

हर जगह सरकार का मुख्य कार्य यह होता है कि जनता की इच्छाओं को ऐसे नियमों में परिवर्तित करदे जो कि जनता के लिए बाध्यकारी हों। व्यवस्थापिका, कार्यपालिका, न्यायपालिका, बोर्ड तथा अन्य सभी प्रकार के अधिकारी गण इस कार्य के ही विभिन्न पहलुओं का सम्पादन करते हैं। राष्ट्रीय, राज्य के एवं स्थानीय अधिकारियों द्वारा निये जाने वाले इन कार्य का स्तर एवं कार्यकुशलता घनग-घनग होती है। इनको सम्पन्न करने की प्रक्रिया की कुछ जानकारी उपयोगी रहेगी। किन्तु फिर भी सरकार को राष्ट्रीय, राज्य एवं क्राउन्टी जैसे मन्त्रालयों में विभाजित करना उचित नहीं रहेगा। सरकार के इन स्तरों के बीच कोई स्पष्ट एवं कठोर विभाजक देना नहीं है। देहानों में स्थानीय सरकार के रूप एवं बायों की जानकारी प्राप्त करते समय यह बात ध्यान में रखना उपयोगी रहेगा। देहानों क्षेत्रों की सरकार का सम्पन्न उस समय तक नहीं किया जा सकता जब तक कि देहानों क्षेत्रों के निवासियों के जन जीवन का कुछ परिचय प्राप्त न कर लिया जाय। इसका कारण यह है कि स्थानीय सरकार स्थानीय समस्याओं के समाधान का प्रयास करती है तथा इन समस्याओं के अनुका ही उसका सम्पन्न किया जाता है। यदि ये समस्यायें सम्पन्न हो जायें तो सरकार के रूप एवं बाधितों की भी जानकारी की जा सकती है तथा अधिक सहो रूप से सरकार के अधिकार का मूल्यांकन किया जा सकता है। इन समस्याओं की सम्पन्न के लिए क्षेत्र के जन-जीवन की जानकारी परम आवश्यक है।

धार्मिक काल में देहानों जनसंख्या सहरो की घोर घा रही है। औद्योगीकरण का यह एक स्वाभाविक परिणाम है कि जनता कृषि कार्य पर हो निर्भर न रह कर उद्योगों एवं कारखानों की घोर आकर्षित होती है। जहाँ उद्योग धर्म्य सुत जाते हैं वहाँ नये नगर बस जाते हैं घोर घास-घास के गांवों का सहरीकरण हो जाता है। न्युक्त्त राज्य अधिकारी ने राजनैतिक स्वतन्त्रता प्राप्त की उससे एक या दो सन्तति के बाव ही तकनीकी विकास प्रारम्भ हो गया घोर इसके परिणामस्वरूप सोय देश के विभिन्न भागों से औद्योगिक एवं व्यापारिक केन्द्रों में आकर बसने लगे। प्रारम्भिक समय में

नगनग दो तिहाई लोग देहाती क्षेत्रों में निवास करते थे किन्तु बाद में इतने ही लोग नगर प्रेषण करके—शहरी क्षेत्रों में घाकर रहने लगे। नगरों का विकास जनसंख्या से भी अधिक तीव्र दर से हुआ। सन् १९५० की संमन्वय में बनाया गया है कि हम वर्ष के काम में देहाती जनसंख्या ११ राज्यों में कम हो गई तथा ३० राज्यों में आधी से भी अधिक जनसंख्या को शहरी के रूप में वर्गीकृत कर दिया गया।

संयुक्त राज्य के व्यूरो ने देहाती जनसंख्या को दो भागों में विभाजित कर रखा है—देहाती फार्म तथा देहाती गैर-फार्म। देहाती फार्म की धोली में वह जनसंख्या आती है जो वास्तव में क्षेत्रों पर निर्भर है तथा देहाती गैर-फार्म की धोली में वह जनसंख्या आती है जो कि देहाती प्रदेश के गांवों और छोटी वास्तव्यों में रहती है। जब इस अन्तर को ध्यान में रखा जाता है तो बात होता है कि देहाती फार्म जनसंख्या राष्ट्रीय कुल योग की केवल १५ प्रतिशत ही है तथा देहाती गैर फार्म जनसंख्या २० प्रतिशत है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि देश के सात अन्तिमों में से केवल एक ही व्यक्ति फार्म पर निर्भर करता है। देहाती गैर-फार्म धोली में घाने वाले लोग देहाती क्षेत्र में रह कर ही अनेक प्रकार का व्यवसाय करते हैं। समय की गति के साथ क्षेत्रों पर निर्भर रहने वाले लोगों की संख्या घटी तो फार्म जनसंख्या में भी कमी आ गई।

देहाती एवं शहरी जनसंख्या के बीच प्रादान-प्रदान की इस स्थिति में यह प्रश्न उठता स्वाभाविक है कि शहरी एवं देहाती क्षेत्रों का जो वर्गीकरण पहले किया गया था क्या वह अब भी उनी प्रकार उपयोगी है। यद्यपि यह सच है कि शहरीकरण की भी कुछ सीमाएँ होती हैं किन्तु फिर भी शहर एवं गांवों के पास-पास आने के परिणामस्वरूप बिच नई प्रकार की संस्कृति का जन्म हो रहा है वह उस समय की संस्कृति से पूर्णतः भिन्न है जब कि कृषि ही जीविका का मुख्य साधन था। लोगों के रहन-सहन में जो परिवर्तन आ रहा है वह विज्ञान एवं तकनीकी से बहुत प्रभावित है। वे दोनों चीजें शहरी एवं औद्योगिक समाज की उपज हैं। वर्तमान युग में किसानों को तथा कृषि-कार्य को एक नये परिवेष्ट में ढाला जा रहा है और इसके लिए धनी से कोई नाम देना न तो उपयुक्त रहेगा और न सम्भव ही।

संयुक्त राज्य अमरीका में कृषि कार्य के बारे में विशेष बात यह रही है कि इसे पृथक रखा गया है। कृषि कार्य के क्षेत्रों में एक ऐसी संस्कृति का जन्म हो जाता है जो कि शहरों से भिन्न होती है। इस संस्कृति में व्यक्तिगत आपराण के प्रति विचार पृथक्-पृथक् होते हैं। साथ ही सरकार के कार्य-क्षेत्र तथा उचित सामाजिक सफाई की मान्यता भी बदल जाती है। यात्र से पांच दशम्वी पूर्व देहाती लोगों के विकास, बाँत-बाँत एवं अन्य व्यवहारों द्वारा तुरन्त ही पहचाना जा सकता था क्योंकि उनका यह सब शहर के निवासियों से भिन्न होता था। आज के परिवर्तित युग में देहाती एवं शहरी निवासियों के बीच का यह अन्तर कम-से-कम होना आ रहा है। मदकों का तीव्र गति से विकास होने के कारण आज किसान लोग भी उधनी ही यात्रा करने में समर्थ हैं जिससे कि अन्य किसी व्यवसाय का कोई व्यक्ति। अब तकनीकी के

कारण कृषि बायों का मशीनीकरण कर दिया गया तो कृषि उत्पादन को मात्रा एवं गुण दोनों में ही बढ़ि हा गई। देहाती क्षेत्रों में विद्युतीकरण कर दिया गया। देहाती के विद्युतीकरण न ही देहाती एवं गहरी मूल्य का अन्तर को खोई को दूर करने में बहुत कुछ योगदान दिया।

तत्पश्चात् अन्ति न जहा एक और देहाती जीवन का प्रभावित किया गया देहाती सरकार एवं प्रशासन ने भी उत्प्रेक्षणीय रूप से प्रभावित किया। इसका एक स्पष्ट प्रमाण यह था कि सड़क रचना आदि बायों का मशीनीकरण कर दिया गया। कुछ घपबाधों को छोड़कर प्राय सभी स्थानों पर पाडा और बंटों के स्थान पर विज्ञान क बदलावों को अपनाया जान लगा। दूसरे क्षेत्रों में भी मशीनीकरण न अन्तिकारी परिणामों का साथ प्रभाव डाला। स्थानीय सरकारों व्यापारिक यंत्रा, वैज्ञानिक मूल्यकन को प्रविद्याओं, वैज्ञानिक तरीदारों, वैज्ञानिक सद्य, बजट एवं प्रतिवदनो से भी अपरिचित न रहों। यद्यपि ये सभी प्रत्येक देहाती क्षेत्र में प्रयुक्त नहीं होती है किन्तु फिर भी देहाती स्थानीय सरकारों व प्राय सभी घपिकारी इनक महत्व एवं उपयोगिता से नवी प्रकार परिचित हैं। पुरान परम्परावादी तरीको एवं विषयाओं में परिपूरन आ रहे हैं। इन विश्वासों के स्थान पर विज्ञान को अपनाया जा रहा है।

इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि गहरी एवं औद्योगिक शक्तियों परम्परावादी देहाती संस्कृति को बदलन में लगी हुई है। घब कृषि का मशीनीकरण करके उसे एक व्यापार का रूप दे दिया गया है जब कि यह पहले जीवन का एक तरीका समझा जाता था। कृषि का इराईरा निरन्तर बढ़ी जाती आ रहा है। किसानों न अनक गहरी तरीकों का अपना दिया है। पहले यह साबा जाता था कि देहाती जनता एवं गहरी जनता की आदनें एवं सद्य विरोधी प्रकृति क होते हैं किन्तु आज यह बात नहीं है, दोनों क बीच का अन्तर बहुत कुछ कम हो चुका है। स्पष्टिग का यह कहना बहुत कुछ सच है कि यदि हम अपने विचार को गहरी एवं देहाती प्रकारों में वर्गीकृत करें तो उन सभी घम्य वर्गीकरणों को नहीं दिखाया जा सकता जिनका कि अस्तित्व है। यह स्थिति रहन पर हम चाहिए कि दोनों प्रकारों के पारस्परिक सम्बन्ध से अपन विचार का प्रारम्भ करें।¹ सक्षप में सयुक्त राज्य अमेरिका में एक नया हा समाज बन चुका है जिने न देहाती कहा जा सकता है और न गहरी ही वरन् उसके लिए तो किसी नये पद का प्रयोग करना जरूरी है।²

1. "Restricting our thinking to distinct 'rural' and 'urban' types does not make possible a classification of all the cases which can be shown to exist. This being the case, we have begun to think in terms of 'continua' of relationship between the two types"

—*Irving A. Spaulding*, "Serendipity and the rural-urban Continuum," 16 *Rural Sociology* 29-36 (March, 1951)

2. In short we have already a new society for which we have no accurate descriptive term"

—*Lane W. Lancaster*, *Government in rural America*, D Van Nostrand Company, Inc., New Jersey, 1957, P 10

जीवन का जो यह नया तरीका विकसित हुआ है उसके प्रानोचक भी हैं और प्रगतिरत भी । इस व्यवस्था के विपद को कुछ भी नहीं जाना है यह मूल रूप से औद्योगीकरण एवं तकनीकी का दोष है जिन्होंने कि प्राचीन देहाती जीवन को समाप्त कर दिया । यह माना जाता है कि देहाती समाज में पाया जाने वाला समूह स्त्री एवं पुरुषों के लिए अधिक स्वाभाविक होता था । इसमें लोग एक दूसरे से अच्छी प्रकार परिचित रहते थे किन्तु आज शहरी समाज में भौगोलिक बन्धन तोड़ दाले हैं । यहां के व्यावसायिक समूहों के बीच प्रत्येक-प्रत्येक सम्बन्ध रहते हैं । शहरों द्वारा अपने विकास के लिए देहाती जन-संख्या एवं सम्पत्ति का सहारा लिया जाता है । गांवों में जनसंख्या की वृद्धि को दर अधिक होती है तथा वहां आवश्यकता से अधिक उत्पादन होता है । इस प्रकार शहरों का पालन-पोषण गांवों द्वारा किया जाता है । किसान के लिए जिस योग्यता की आवश्यकता है वह उसके पूरे व्यक्तित्व पर आन्व्यदित हो जाती है । किन्तु शहरी जीवन में औद्योगीकृत समाज में विशेषीकरण जीवन का एक माप मान होता है । यह कहा जाता है कि औद्योगिक समाज में विशेषज्ञता, कार्यकुशलता, केन्द्रीकरण आदि पर जोर दिया जाता है और इस कारण वहां भक्ति एवं आधिपत्य को मानवीय सत्य बना लिया जाता है तथा पड़ोसीपन एवं सहयोग की भावनाएँ समाप्त हो जाती हैं । इस प्रकार औद्योगीकरण एवं शहरीकरण ने प्राकृतिक समाज को समाप्त कर दिया किन्तु उनके स्थान पर कोई ऐसी चीज नहीं रखी जिसे कि मानवीय महत्वा-काक्षाओं को संतुष्ट करने वाला कहा जा सके ।

प्रत्येक विचारवान व्यक्ति यह स्वीकार करता है कि इस तर्क में कुछ सत्यता है । इस बात के प्रमाणों की कमी नहीं है कि छोटे समूह समाप्त होते जा रहे हैं । राजनैतिक एवं औद्योगिक संगठन प्रव्यक्तिक एवं केन्द्रीकृत रूप में गठित हो रहे हैं । जो संगठन व्यक्तिगत एवं शुद्ध रूप से स्थानीय होता है उसको मानकल कम महत्त्व दिया जाता है । पहले जो कार्य डाउन, राबन-गिप तथा गांवों द्वारा किये जाते थे वे अब काउन्टी राज्य या राष्ट्र को स्थानान्तरित कर दिये गये हैं । यह भावनात्मक नहीं है कि प्राचीन समाज का जीवन सुस्तीपूर्ण अथवा कम सक्रिय हो ।

तकनीकी द्वारा जो परिवर्तन लाये गये हैं वे चाहे अच्छे हों अथवा बुरे, वे वास्तविक तथ्य हैं और उनको मिटाया नहीं जा सकता । वर्तमान सामाजिक सम्बन्धों की विशेषतायें असंतोषजनक हैं । व्यक्ति सामान्यतः इनसे अधिक संतोषजनक दशाओं की उलाह में है । कुछ वर्षों तक तो लोग उन्हीं मूल्यों की बढ़ाई करते रहे जो कि छोटे समूहों में पाये जाते थे । किन्तु बाद में अच्छी सरकार, अधिक कुशल स्कूल, भावी नीतियाँ, युवकों के मनोरंजन, पुस्तकालय, जन-स्वास्थ्य सुविधायें तथा अन्य सामाजिक हितों के बारे में प्रयास किये जाने लगे ।

केन्द्रीकरण ने भी एक प्रकार से सामाजिक प्रभाव को बनाये रखने में सहायता की । राज्य तथा केन्द्र सरकार द्वारा सहायता प्राप्त कार्यक्रमों ने स्थानीय सरकारों को एक नया जीवन प्रदान किया तथा उपयोगी कार्यों को सम्यक् करने के लिए भाषिक सहायता दी । सामाजिक सुरक्षा के प्रशासन,

भूमि रक्षा, अस्पताल रचना कार्यक्रम आदि के क्षेत्र में सहकारी प्रबंध इस सहयोग के उदाहरण मान जा सकते हैं। जॉन डीव का कहना है कि यदि तकनीकी युग मानवता को नैतिक सुरक्षा के लिए दृढ़ एक सामान्य आधार प्रदान कर सके तो यह मानवयुग में समाहित हो जाएगा।¹

जब इतिहास को एक जीवन के तरीके के स्थान पर आधार बना दिया गया तथा उसे साधन के लिए लिया जाने लगा तो वह औद्योगिक राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था का एक आवश्यक भाग बन गई। इसी से दहाती राजनैतिक एवं प्रशासनिक संगठन को समस्याएँ पैदा हुईं तथा उनके लिए भवन उपयोगी नुस्खा प्रस्तुत किए गये। सन् १८८० से संयुक्त राज्य अमेरिका में औद्योगिकीकरण एवं महतीकरण प्रारम्भ हुआ किन्तु इसके एक सठित बाद तक दहाती शोषों में सरकारी संगठन को समस्याएँ न थीं क्योंकि भीर न ही अधिक प्रभावपूर्ण। दल भर में सम्पत्ति का वित्याजन करने के लिए, करोड़ों का समूह करने के लिए, व्यवस्था स्थापित करने के लिए तथा भूमि का अधिकार रखने के लिए वाउचर, टाउन टाउनशिप आदि का ही राज्य का कानूनन एजेंट बनाया गया। तबनाको विज्ञान से उत्पन्न जटिल कार्यों का सभी स्थानीय उत्तरदायित्वों का साथ नहीं जाया गया। जग भय १७वीं शताब्दी से प्रारम्भ हुई परम्परागत स्थानीय सरकार की मजबूती ही काय करती रही। सरकार की काम कम करने होते थे और इसके लिए योगदान देना उस समय के सम्पन्न समाज के लिए कोई कठिनाई की बात नहीं थी। वैसे समाज में विज्ञान का सम्मान एवं महत्त्व कम हो गया था। जब यह भय भय का विघाता स्वयं नहीं रह गया था। वह दल जोरता था और जोरता था फल काटता था किन्तु यह सब यह अपने लिए ही नहीं करता था। वह दूसरे के बड़े सहरो का भी भरण-पोषण करता था। वह भी उत्पादकों की ही भेणी में आ गया। जिस प्रकार उसने माथी देखासी धन चीजा का उत्पादन कर रहे थे वसी प्रकार वह भी धनाज का उत्पादन करता था।

सहरी एवं औद्योगिक शक्तियों द्वारा रचित अर्थव्यवस्था के साथ जब इतिहास को एकीकृत कर दिया गया तो उसमें उत्पादन वितरण एवं बाजार से सम्बंधित भनक समस्याओं के साथ साथ सामाजिक एवं राजनैतिक संगठन की भी समस्याएँ उठ खड़ी हुईं। नवीन व्यवस्था के साथ समायोजन एक कठिन समस्या बन गयी क्योंकि सदियों तक किसान दूसरे ही वातावरण में रहे रहते थे। इस भण्डारित नयी दुनियाँ में किसान ने पाया कि उस औद्योगिकीकरण में कुछ लाभ भी हो सकता है और वह देखा भी जा सकता है। तकनीकी विज्ञान के परिणामस्वरूप वह कम भूमि एवं कम के साथ ही अधिक उत्पादन कर सकता था। किन्तु फिर भी उसे अध्यात्मिक बनता था तुलना में राष्ट्रीय धन का एक छोटा भाग ही प्राप्त होता था।

1 If the technological age can provide mankind with a firm and general basis for material security, it will be absorbed in a human age

—John Dewey, The public and its problems, 1926. P, 217.

के लिए स्थानीय सेवाओं का प्रयोग किया जाता है साथ ही इससे भूमि उत्पादन एवं देहाती स्वायत्त पर दीर्घकाली प्रभाव होता है। उनके में मुक्त — भूमि रक्षा कार्यक्रम और राज्य एवं स्थानीय सरकारों द्वारा भूमि प्रयोग एवं स्वा-पन को प्रोत्साहन। कुछ समय पूर्व तक न्यूनतम राज्य समीक्षा की भूमि सम्बन्धी नीति यह थी कि अधिक से अधिक भूमि को वर सारणी हाथों में लाना जाये। यह साफ़ जाता था कि स्वामियों का एक छोटा समूह बना देने के बाद ही गांव-बस्तियों की अधिक स्थापना की जा सकेगी। यह विचारधारा बहुत कुछ राजिदारी एवं व्यवस्था की धोरणों पर एक रचना थी। इससे कुछ परिणाम रहे हैं दुर्भाग्यपूर्ण बिजुल। कई एक विचारों ने बताया है कि हम नीति व परिणामों पर ध्यान देने के लिए न ध्यान देना छोड़ दिया तथा एक ऐसी योजना मान लिये जिसे राजनीतिज्ञ मान मान करन के लिए अधिक से अधिक जोषित किया जाये।

सब सरकार द्वारा बनाया जान वाला भूमि रक्षा कार्यक्रम (Soil Conservation Programme) स्थानीय देहाती सरकार के विकास में एक महत्वपूर्ण घटक बन जा सकता है। यह कार्यक्रम स्थानीय भूमि रक्षा विभागों द्वारा महाविद्यालयों द्वारा किया जाता था जो कि राज्य के राजस्व के अधीन महाविद्यालयों के होते थे। यह भूमि विभाग की भूमि रक्षा सेवा की स्वीकृति के बाद किया था। विभिन्न प्रकार की भूमि रक्षा के सामने अब पाकिस्तान प्रस्तुत करते थे ता राज्य भूमि रक्षा विभाग स्थानीय विभागों का समर्थन करती थी। ग्लोबल (Galloway) का कहना था कि ये भूमि रक्षा विभागों ने प्राथमिक परराज्य (Elementary Republics) हैं जिन्होंने वे संघर्ष के लिये थे। यह अविवशता थी मानी जा सकती है किन्तु यह सच है कि उन्होंने इस पर निर्भर समस्या के सम्बन्ध में स्थानीय स्वायत्त सरकार को प्रभावित किया है। इस व्यवस्था की गठना इस राज्य का स्पष्ट प्रभाव है कि केन्द्र द्वारा महाविद्यालयों द्वारा स्थानीय विभागों को मजबूत बनाने का मना स्थानीय विभागों का प्रभावित करने का एक महत्वपूर्ण माध्यम है।

उत्तम राज्य समीक्षा में भूमि की पुनर्वचना की आवश्यकता है। इसमें एक अधिकतर तो इसी अनुशासन है कि इसे अविवश के विरुद्ध व्यवस्थित रूप से भीषित किया जाता है। इस के प्रत्येक नाम में रहे भूमि के क्षेत्र हैं जिसकी पुनर्गठन की जानी चाहिए किन्तु फिर भी इनसे भूमि कार्य में ही लाना जा रहा है। जब सदियों तक लकड़ों की बट्टे हैं बिना बिना प्रतिस्पर्ध के खेती रही तो इससे स्थानीय सरकार के सामने घनेक सम्मिलित समस्याएँ आईं। जब तक उपयुक्त भूमि का एक निश्चित क्षेत्र उत्पादन न हो तब तक उनका स्थानीय क्षेत्रों के लिए वर प्रदान करने में प्रसन्नता थी। इस प्रकार स्थानीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में ऐसी बहुत सी भूमि थी जिस पर यह कर नहीं ले सकती थी। ऐसी स्थिति में यदि वह अपना राजस्व बढ़ाना चाहती उसको उसी भूमि पर कर की मात्रा को और बढ़ाना होता था जिसमें कि वह पहले ले ही कर प्राप्त कर रही है। इस व्यवस्था से यह भूमि भी पाटे की दशा में आ जाती थी कि अभी तक प्राप्त नहीं थी। इस प्रकार समस्या और भी गम्भीर बन जाती। इस समस्या को उस समय तक नहीं

मुलभाया जा सकता जब तक कि स्थानीय सरकार कर न देने वाली भूमि को अपने हाथ में न ले ले । इसके अतिरिक्त स्थानीय सरकार के सामने और कोई मार्ग शेष नहीं रहता । - ३ नाय राजस्व की मात्रा चाहे कितनी ही कम क्यों न हो उसे वे सेवाएँ सन्तुष्ट करनी ही होती हैं जिनके बिना उसके अस्तित्व की उपयोगिता नहीं रहती । ऐसी स्थिति में राज्य की सहायता एक अनिवार्य तत्व बन जाती है । भूमि रक्षा कार्यक्रम के प्राचीन पूरे देश में से ८० मिलियन भूमि को कृषि कार्यों से छीन लिया जायेगा । ऐसा करने का अर्थ होगा कि लगभग आधे मिलियन परिवारों को पुनः बसाया जाये । इस कार्य में एक परिवार पर एक हजार डॉलर का खर्च आयेगा । मनुष्यों को उजाड़ने एवं बसाने की इस प्रक्रिया में जो मानवीय समस्याएँ उत्पन्न होंगी वे अलग हैं ।

इस प्रकार की स्थिति उत्पन्न हो जाने पर क्षेत्रीयकरण की व्यवस्था को अपनाता होता है । यह व्यवस्था सभ सरकार द्वारा संचालित की जाती है । क्षेत्रीयकरण की व्यवस्था देहाती विचारों के अनुरूप है । जो भूमि कर देने योग्य नहीं है अर्थात् जिस पर उचित मात्रा में खेती नहीं होती है उसको सार्वजनिक जंगलों के लिए या खेलकूदों के लिए रख लिया जाए अथवा उस पर कोई मनोरंजन का केन्द्र स्थापित कर दिया जाए और इस प्रकार कृषि कार्य के लिए उसके उपयोग की मनाही कर दी जाए । देहाती क्षेत्र में संप्रचलित स्थानों का जब क्षेत्रीयकरण किया जाए तो और भी प्रागे बढ़ा जा सकता है और इस दृष्टि से व्यापारिक एवं औद्योगिक प्रयोग के लिए भी भूमि को नियमित किया जा सकता है जिससे कि जन-स्वास्थ्य, सुरक्षा एवं कल्याण की रक्षा की जा सके । कुछ समय पूर्व किए गए सर्वेक्षण के अनुसार ३८ राज्यों में संयुक्त नगरपालिकाओं की सीमाओं के बाहर क्षेत्रीयकरण करने के लिए १७५ कानून स्थित हैं । इनमें से ३१ राज्यों के १०२ कानून १९६५ काङ्ग्रेस को यह शक्ति देते हैं कि वे क्षेत्रीयकरण कर सकें । बारह राज्यों में ५० कानून टाउन तथा टाउनशिप को अध्यादेश जारी करने का अधिकार देते हैं तथा २३ कानूनों का सम्बन्ध स्थानीय सरकार की प्रायः इकाइयों से है ।

देहाती क्षेत्रों में क्षेत्रीयकरण के द्वारा भूमि का बुद्धिपूर्वक प्रयोग करने की ओर प्रयास किया जाता है । यह प्रयास कितना सफल रहेगा, यह बात क्षेत्रीयकरण से सम्बन्धित अध्यादेशों की प्रभावी बनाने वालों की बुद्धि एवं उत्साह पर निर्भर करती है । वस्तुस्थिति का अध्ययन करने पर यह ज्ञात होता है कि अनेक काङ्ग्रेस तथा टाउनशिप में क्षेत्रीयकरण केवल कागज पर ही स्थित है । इसका कारण यह है कि देहाती जनता को इसकी सम्भावनाओं में रुचिपूक्त बनाना बड़ा कठिन है । केवल कुछ ही स्थानीय भूमि प्रयोग समितियाँ ऐसी हैं जो कि भूमि प्रयोग योजनाओं एवं अध्यादेशों की प्रभावी बनाने में सक्षम हैं । मि० एलिंग सोलबर्ग (Erling Solberg) के कथनानुसार देहाती क्षेत्रीयकरण एक लोचनील औजार है जिसे कि देहाती जनता की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए आसानी से प्रयुक्त किया जा सकता है । वर्तमान समय में देहाती अर्थ-व्यवस्था बदल रही है । इससे जो नवीन समस्याएँ

उत्पन्न हुई है और जो नए नए विचारों से हुए हैं व नए प्रकार के व्यवसायों की मांग करते हैं। यह सम्भावना की जाती है कि दहाती शासनकारणों के ये समान का एक साधारण हृदयदार नाशित हुआ।

वर्तमान समय की परिस्थितियाँ एक अनक नए विचारों का उत्पन्न हुए यह निष्कर्ष निकालना स्वाभाविक है कि कुछ समय बाद दहाती एक गहरी क्षति से किसी प्रकार का घटना नहीं रहेगा। दहाती सरकार जहाँ धन का मूल्य नहीं सस्था नहीं लाया। गहरी एक दहाती गति का मादग, मूल्य रहने-सहन बाधित तथा राजनयिक मण्डली का रूप बहुत कुछ एक वैसा हो जाए। धन का विज्ञान नगरों की भीमाओं में रहने वाले लोगों के समान ही राष्ट्रीय सरकार एवं परिवार पड़ता है वम हूँ वन्य वहनता है धन बच्चों की उठी स्कूलों और कानों में नेत्रता है एक नए दहाती समूहों में सम्मिलित होता है। इसी गति में इन धन के मिटना स्वाभाविक है। जब धन घटने नहीं रहने तो सरकार व व्यापार का बाध स्थित धन का कम हो जाता है।

नगर एवं स्थानीय सरकार [Cities and Local Govt.]

नगरों का स्थानीय सरकार का इष्टि से धन्य नगरमूलक रमान है। जब वर्तमान सम्मता का गहरी सम्मता यह दिया जाए तो धन्यमोक्ति नहीं होगी। इसकी धन्य नगरों की धन्य होती है इसकी वमनारी नगरों की वमनारी का प्रतीक है। नगर विचार के उत्पन्न विचार के आधार एवं विचार की मादगि का केन्द्र होता है। उनका भीमाओं में बड़े नगरमान होते हैं उनके जलधोती में बन्दरगाह नाव और जहाजरानी के नगरमान होते हैं। नगरों में व हूँ महान् विचारों मस्थाए पाई जाती हैं जो कि विचार के सामान्य में महत्वपूर्ण रूप से मान लती हैं। गहरी में ही हर प्रकार के नगर विचार हैं वस व्यापारिक नगर विचारों के नगर आदि। समस्त राज्य धन्यमि में नगरों में सम्मिलित विचार धन्य एक इष्टिकोण समय-समय पर बदलता रहा है। धन्यमि धन्य नगर विचारों उन सामाजिक परिस्थितियों से परिचित थे जो कि नगरों में विस्तृत होती थीं किन्तु गहरी में सम्मिलित उनका ज्ञान मोचित था क्योंकि उस समय कोई बड़े गहर नहीं थे तथा धन्य प्रतिधन से भी वम नगरों में रहता था। इनमें सबसे बड़ा नगर उस समय 'यूनायटेड किंगडम' जनसंख्या १७६० में ३३१३१ थी। मि० हैमिल्टन (Hamilton) का विचार था कि धन्यमि राष्ट्र उत्तरी अमेरिका धन्यमि धन्य रहा जो कि पूरी तरह धन्य पर आधारित है किन्तु मि० जफरसन (Jefferson) का विचार था कि धन्य का स्वायत्त करने वाले विचार मन्त्रालयों द्वारा निर्वाचित सरकार धन्य धन्य रहती है। उसने अपने धन्यमि विचार-विमल एवं बाद विचार बाद नगरों के प्रति विरोध का मावना विकसित करती। यद्यपि जिस समय उसने निरा उसे बड़े नगरों का कोई धन्यमि धन्यमि नहीं था। उसका यह धन्य था कि बड़े नगरों की भीड़ धन्यमि सरकार की प्राप्ति में उठती ही धन्य धन्य बनती है नितना कि कुछ एवं वन्य मानवीय धन्य की धन्य के विचार में बनते हैं।

प्रारम्भ में देहाती लोगों की नगरों के प्रति भय था। मेन्सचैट तथा न्यूयार्क में सन् १८२० और सन् १८२१ की संवैधानिक परम्पराओं में देहाती लोगों के माने हुए नेताओं ने यह बताया कि नगरों के द्वारा ईमानदार लोगों को अनुचित रूप से दबाया जाता है। सन् १८७० में नगर सरकार की संन्यासी ने अमरीका की जनता को प्रभावित करना प्रारम्भ किया। नगरों की जनसंख्या में तीव्रगति से वृद्धि होने लगी, उन पर होने वाला खर्च बढ़ गया। कुछ बड़े आकार के नगरों की सरकार में भ्रष्टाचार अपनी सीमाओं को लापते लगा। इन सब परिस्थितियों ने लोगों को इस बात के लिए मजबूर किया कि वे इन नई परिस्थितियों की ओर अपना ध्यान दें। जिस समय ब्राईस ने सन् १८८० में अमरीकी संविधान के सम्बन्ध में कुछ लिखा, उस समय उसने नगर सरकारों में सुधार के लिए बहुत जोर दिया। यह केवल इसलिए नहीं कि उस समय नगर बड़े एवं महत्वपूर्ण थे बल्कि इसलिए कि उस समय नगर सरकार पूरी तरह असफल थी। ब्राईस के रचनानुसार राष्ट्रीय सरकार की कमियाँ जनकल्याण की बुराइयों के बारे में बहुत कम प्रकाश डालती है। राज्य सरकारों की गतिविधि भी उस समय महत्वहीन सी मान्य पड़ने लगती है जब हम बड़े नगरों के अव्यय, भ्रष्टाचार, गलत प्रकथन आदि को देखते हैं।¹

नगरों के बारे में विचार करते हुए प्रारम्भिक विचारकों, लेखकों एवं राजनीतिज्ञों ने इसके विरुद्ध अनेक तर्क प्रस्तुत किये। मासोवको में से अनेक लोग जीवन के देहाती तरीकों के समर्थक थे। कई एक लेखकों ने तो यह मत प्रकट किया कि नगर पूर्णतः बुराई होते हैं और इनको पूरी तरह से समाप्त कर देना चाहिए। इन विचारकों के विरुद्ध जब प्रकट करने वाला एक ऐसा भी समूह था जिसके अनुसार मनुष्य केवल नगरों में ही संस्कृति और सम्पत्ति प्राप्त कर सकते हैं। नगरों द्वारा व्यक्ति को सर्वोच्च नैतिक, सौन्दर्यात्मक एवं बौद्धिक सामर्थ्य को विकसित करने का अवसर प्रदान किया जाता है। नगरों के विरुद्ध जो तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं वे अनेक हैं। पहला तर्क यह है कि शहरी जनसंख्या स्वयं कुछ उत्पादन नहीं करती और यदि देहाती जिलों से उन्हें सामान न भेजा जाए तो वे भर जाएंगे। वे नैतिक दृष्टि से देहाती जनता पर निर्भर रहते हैं। केवल गांवों में ही पर्याप्त पतिरिक्त जन्म होते हैं और अपेक्षाकृत मृत्यु संख्या कम रहती है। इसलिये जनसंख्या की वृद्धि केवल गांव ही कर सकते हैं शहर नहीं। नगरों द्वारा खेती करने वाले युवकों को अच्छे आर्थिक अवसरों का प्रयोजन देकर और बड़े लोगों को प्रारभण का विन्दगी का स्वप्न दिखा कर अपनी ओर आकर्षित कर लिया जाता है। इनसे,

1. "The American Commonwealth," Vol. I, 1903, P. 637.

यह ठक दिया जाता है कि नगर आर्थिक एवं नीतिगत दोनों ही दृष्टियों से परावर्तनीय होते हैं।

मोजन एवं रेशों का उत्पादन गांधी में होता है नगरों में नहीं। इस तथ्य के विरुद्ध यह कहा जाता है कि उत्पादन का इन परिमाणों में सामित नहीं किया जा सकता क्योंकि ऐसा करने पर अनक देखा को परावर्तनीय मानना होगा जो कि विद्वानों से साक्षात्कार का सामना करते हैं। साक्षात्कार एवं रेशों का उत्पादन एवं प्रत्यक्ष जटिल प्रक्रिया है और इसमें नगरों द्वारा भी महत्वपूर्ण योगदान दिया जाता है। नगरों के कारखाने क्षेत्रीय कृषि का तथा अन्य बहुत सी आवश्यक चीजों का उत्पादन करके कृषि के उत्पादन को मात्रा को बढ़ाते हैं। यदि किसानों के लिये आवश्यक चीजों प्रदान करने वाले और उनके द्वारा उत्पादित वस्तुओं को सही ढंग से नगरीय नहीं तो दहती जीवन के तरीकों में एक नारी परिवर्तन आ जाये। यदि आर्थिक प्रक्रिया पर पूर्ण रूप से विचार दिया जाय तो नगर के मजदूरों और उद्योगों को भी राष्ट्र के एक घटक के उत्पादन के लिए पर्याप्त सम्मान प्रदान करना होगा। एक तीसरा तथ्य यह दिया जाता है कि नगर अनुचित रूप से आर्थिक एवं राजनैतिक शक्ति को अपने हाथों में केंद्रित कर लेते हैं। वे महत्वपूर्ण उद्योग, व्यापार, वित्त आदिमात्र उपयोगी सेवाएँ और यहाँ तक कि सरकार पर यदि एक आधार नहीं है तो कम से कम नियंत्रण प्रदान कर लेते हैं। इस शक्ति का प्रयोग करने द्वारा किसानों का दबाने तथा लुटने के लिये किया जाता है। कृषि में सम्मिलित जो भी आन्दोलन किया जाता है वह इस प्रकार के लोगों पर आधारित रहता है। इस प्रकार के लोगों में कुछ सत्यता हाँसे हुए भी प्रति व्यक्ति अधिक नजर आती है क्योंकि कई वर्षों में राष्ट्रीय जनता ने व्यवस्थापिका पर नियंत्रण किया हुआ है और इनलिये शहरों द्वारा सरकार के अधिकार की बात इतनी सही नहीं है।

एक चौथा तथ्य यह दिया जाता है कि नगरों में धन का केन्द्रीकरण हो जाने के कारण सगीत बना आदित्य धन शिक्षा और विज्ञान में मानवीय मन एवं आत्मा के विकास के लिए जो अवसर प्रदान किए जाते हैं उससे नीचा नीचा प्रतिक्रिया बड़े बड़े लोगों का ही शक्ति तथा सम्मान प्राप्त करने के लिये जुरी तरह से जुट जाते हैं। नगरों में समग्र लोगों के जीवन का स्तर उच्च स्तर पर पहुँच जाता है साथ ही प्रत्यक्ष की मात्रा भी बढ़ जाती है। जो व्यक्ति आधुनिक गन्धता एवं आधुनिक नगरों के पक्ष में नहीं हैं उनका कहना है कि जितना बड़ा नगर होता है वह उतने ही बड़े भ्रष्टाचार एवं अमानवीय व्यवहारों का केंद्र होता है तथा वहीं पर सबसे अधिक दाने दाने जाते हैं। कुछ आलोचक तो यहाँ तक कह देते हैं कि वर्तमान मस्तिष्क एवं आत्मा के समस्त उत्पादनों को छोड़कर पुरानी व्यवस्था की ओर हम लौट आना चाहिये। ये विचारक सम्पूर्ण एवं वैज्ञानिक प्रगति को मानवता के विपरीत मानते हैं और इसी की भाँति प्रगति की ओर लौट आने का सदेश देते हैं। यद्यपि उनकी बात को मान लिया जाए तो व्यक्ति आदिम कालीन व्यवस्था में पहुँच जाएगा जब कि वह पुराने चीजों से भेद जोतता था और सरल नैतिक या धार्मिक सिद्धांतों के द्वारा अपने जीवन को निर्देशित करता था।

नगरों के विरुद्ध चाहे कितने भी तर्क प्रस्तुत किए जाएं किन्तु यह एक तथ्य है कि नगर सम्मिता के एक अविभाज्य भाग हैं और उनको नष्ट नहीं किया जा सकता। यह सच है कि देहाती एवं ग्रामीण जीवन स्तरों में अन्तर रहता है क्योंकि ग्रहों की प्रगति के नाम केवल उन्हीं तक सीमित नहीं रहते अतः उनकी व्यवहलना करना उपयुक्त नहीं रहेगा। समुक्त राज्य अमरीका में ग्रामीण एवं देहाती अन्तर तथा दीर्घीय विभिन्नताएं रहते हुए भी वहां की सम्मिता एक है। इसके विभिन्न भाग एवं सम्भाग एक दूसरे पर आश्रित हैं। लोग नगरों एवं देहाती क्षेत्रों में स्वतन्त्रता से घा-बा सकते हैं। जिस प्रकार देहाती इलाकों में ग्रामीण स्थितिक वाले लोग रहते हैं उसी प्रकार नगरों में भी अनेक देहाती स्थितिक वाले लोग निवास करते हैं। अनेक कारणों से, नगर एवं देहात अधिकाधिक निकट सम्पर्क में आते जा रहे हैं। जिस तरह नगरों का प्रभाव ग्रामीण क्षेत्र में हो रहा है उसी प्रकार देहाती जीवन नगरों के आन्तरिक जीवन को प्रभावित कर रहा है।

कई बार यह प्रश्न किया जाता है कि नगरों की सरकार के अध्ययन का महत्व क्या है? प्रत्येक चीज का महत्व प्रायः अपेक्षित होता है। वर्तमान समय में सभी सरकारें अत्यन्त महत्वपूर्ण बन गई हैं क्योंकि उनको अनेक प्रश्न सुलझाने होते हैं और अनेक प्रकार की सेवाएं प्रदान करनी होती हैं। अन्तर्राष्ट्रीय, राष्ट्रीय राज्य एवं स्थानीय सरकारों में ये किस स्तर की सरकार अधिक महत्वपूर्ण है इन सम्बन्ध में लोगों के अपने-अपने विचार हैं। नि० एंडरसन तथा व्हाईडनर (Anderson and Weidner) के कमनानुसार तथ्य यह है कि प्रत्येक स्तर का अपना महत्व है ठीक उसी प्रकार जैसे कि एक जंजीर में प्रत्येक कड़ी का महत्व होता है। किसी भी कड़ी को नष्ट कर दीजिये या जब तक वह टूट न जाए उसकी व्यवहलना कीजिए तो पूरी जंजीर टूट जाएगी। इन विद्वानों ने बताया है कि यद्यपि टूटी हुई जंजीर की मरम्मत की जा सकती है तथा उन कड़ों के बिना भी उसे काम में लाया जा सकता है जिसे की नष्ट किया गया है, किन्तु ऐसा करना बहुत कठिन होगा; और यदि किया भी गया तो इससे अनेक पूर्व विचारित परिवर्तन एवं समायोजन सामने आएंगे। कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि नगर सरकार के विभिन्न स्तरों में एक कड़ी है, इसका अपना महत्व है, तथा इसे न तोड़ा जा सकता है और न इसकी व्यवहलना ही की जा सकती है।

प्रजानन्द की जंजीर में स्थानीय सरकार एक ऐसी कड़ी होती है जो लोगों के सबसे अधिक नजदीक रहनी है और सार्वजनिक नियन्त्रण का सबसे अधिक प्रत्यक्ष एवं तत्कालीन नियन्त्रण का विषय होती है। नगरों की सरकार प्रजातन्त्र का एक प्रशिक्षण स्कूल मानी जाती है। इस पर स्थानीय मतदाता का प्रत्यक्ष नियन्त्रण रहता है इसलिए एक प्रजातन्त्रात्मक देश में ये सभी मतदाताओं को एक प्रयोगशाला तथा प्रशिक्षणशाला का काम देती है, जो

1. 'The fact is, however, that every level has its importance just like every link in a chain. Destroy any link, or neglect it until it breaks, and the chain is broken'.

—William Anderson and E. W. Weidner, op. cit., P. 11.

मतदाता स्थानीय सरकार के कार्यों को नियन्त्रित करने में सफल हो जाता है वह राष्ट्रीय एवं राज्य सरकार के कार्यों को नियन्त्रित करने में भी सफलता प्राप्त कर सकता है। समुक्त राज्य अमरीका के गावों, कस्बों, नगरों एवं वाटन्टीज में जो स्थानीय सरकार अपनाई गई हैं उनके अनेक विधायत्मक एवं निपेधात्मक मूल्य हैं। यह प्रजातन्त्र की दिशा में यागदान करती है किन्तु साथ ही अधिकतम वन्द्रीयकरण के खतरो के विरुद्ध भी सुरक्षा प्रदान करती है। स्थानीय राजनैतिक क्रियाएँ उस दल का विरोध करने का अवसर प्रदान करती हैं जो कि राज्य एवं राष्ट्रीय स्तर पर शक्ति सम्पन्न हैं। स्थानीय सरकार में सभी दल एवं सभी नागरिक स्थानीय कार्यों का नियन्त्रण करके अनुभव प्राप्त करने एवं उत्तरदायित्व विवक्षित करने का अवसर प्राप्त है।

स्थानीय सरकार अत्यधिक केन्द्रीयकृत सरकार का एक उपनृत विकल्प है। स्थानीय इकाईयों को जिस सीमा तक स्थानीय सेवाओं का प्रबन्ध करने एवं नीति सम्बन्धी नियुक्त करने की शक्ति प्रदान की जाती है उस सीमा तक वे सरकारी शक्तियों एवं कार्यों के केन्द्रीयकरण पर एक सीमा का काम करती है। मि० एण्डरसन एवं वेडनर (Anderson and Weidner) के शब्दों में स्थानीय सरकार शक्ति को विभाजित करने और उसे स्थानीय समुदायों में बांटने का एक साधन है, यह स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए और स्थानीय इच्छाओं को सन्तुष्ट करने के लिए विभिन्नताओं की अनुमति देने का एक तरीका है।¹ समुक्त राज्य अमरीका पर्याप्त बड़ा देश है और इतने बड़े देश में केन्द्रीय प्रशासन द्वारा प्रत्यक्ष रूप से सभी स्थानीय एवं स्थानीय सेवाओं को प्रशासित नहीं किया जा सकता किन्तु स्थानीय सरकार ऐसा कर सकती है और उसके करने का तरीका पूर्णतः प्रजातन्त्रात्मक होगा।

समुक्त राज्य में नगरों के जीवन में सम्बन्धित अनेक समस्याएँ हैं किन्तु इनमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण, व्यापक गहरी और सुलभान में कठिन समस्या प्रच्छेद सरकार की समस्या (The Problem of good Govt) है। लगभग एक शताब्दी तक अमरीकी नगर सरकार अघब्य, भ्रष्टाचार एवं राजनैतिक दुराचार से मुक्त बनी रही किन्तु बाद में यह पर्याप्त सुधर

नहीं कहा जा सकता
केवल राजनैतिक पन्थ

नगर की नीतियाँ बन जाती हैं। कभी कभी अवसरवश जनता का प्रयास ऐसे लोगों को भी स्थानीय सत्ताओं में भेज देता है जो कि व्यावसायिक राजनीतिज्ञ नहीं होते किन्तु उनकी सत्ता नग्न होने के कारण उनका कोई महत्व नहीं रहता। नगर सरकार के सिद्धान्त एवं व्यवहार के बीच बड़ा गहरा अन्तर पाया जाता है। नगर चार्टरों के अनुसार मेयरों, आयुक्तों एवं पार्षदों को जनता

1. 'It is a means of dividing powers and dispersing them among local Communities, a method of permitting the variation of local services to meet local needs and satisfy local desires' ?

द्वारा चुना जाएगा तथा वे उसी के प्रति उत्तरदायी रहेंगे। किन्तु व्यवहार में यह देखा जाता है कि मेयर, आयुक्त तथा पार्षद प्रायः आधीशों द्वारा नियुक्त किए जाते हैं और उसी के प्रति उत्तरदायी रहते हैं। इसी तरह मविधान के अनुसार केवल सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए ही कर लगाया जाना चाहिए किन्तु सार्वजनिक क्रोध के करोड़ों डालर प्रति वर्ष ऐसे उद्देश्यों पर खर्च किये जाते हैं जो कि निश्चिन्त रूप से जनता के लिए तानकारी नहीं होते। इसी प्रकार कानून सैद्धान्तिक रूप से सार्वजनिक इच्छा की अभिव्यक्ति करते हैं किन्तु कमी-कमी वे केवल विशेष स्वार्थों का ही प्रतिनिधित्व करते हैं। नगर सरकार से सम्बन्धित सिद्धान्त एवं व्यवहार के अन्तर को स्पष्ट करते हुए ऑस्टिन मैकडोनाल्ड (Austin F. MacDonald) ने बताया है कि नेपोलियन ने अपनी सरकार के सिद्धान्त को इस प्रसिद्ध बहावत में अभिव्यक्त किया कि "प्रत्येक चीज जनता के लिए, जनता द्वारा कोई चीज नहीं" किन्तु आज के व्यावसायिक राजनीतिज्ञों का दर्शन इन शब्दों में संक्षिप्त किया जा सकता है कि "लोगों द्वारा कुछ भी नहीं, लोगों के लिए उनका कम जितना कि सम्भव हो सके।"¹

1. Austin F. MacDonald, American City Govt. and Administration, 5th Edition, New York, 1951, P. 17.

देहाती स्थानीय सरकार का क्षेत्र एवं बनावट

[AREA AND STRUCTURE OF RURAL LOCAL
GOVERNMENT]

संयुक्त राज्य अमेरिका की स्थानीय सरकार के मुख्य क्षेत्र ग्राम्म में काउन्टीज तथा टाउन थे। 'काउन्टीज' दक्षिण भाग में तथा 'टाउन' न्यू इंग्लैण्ड में पाये जाते थे। ये दोनों ही स्वामाजिक क्षेत्र थे क्योंकि दोनों ही भूमि के स्वामित्व एवं कृषि कार्य तथा लोगों के सामाजिक सामूहिकरण पर निर्भर थे। दोनों के सरकारी क्षेत्र द्वारा ऐसी जनसंख्या की सेवा की जाती थी जो कि आत्मचेतन थी तथा परस्पर सम्बद्ध थी। तथाकथित मध्यवर्ती उपनिवेशों में संयुक्त रूप वाली सरकार का विकास हुआ जिसने कि काउन्टीज तथा टाउन दोनों के ही मुख पाये जाते थे। यहाँ स्थित काउन्टी कुछ उद्देश्यों की साधना करती थी। काउन्टी में कई एक टाउन होते थे जो न्यू इंग्लैण्ड के टाउनो की अनेक विशेषताओं को धरनाये हुए थे। काउन्टी के प्रशासकीय निकाय में इन टाउनो का प्रतिनिधित्व होता था। यह संयुक्तक्षेत्रीय व्यवस्था पश्चिम के कुछ प्रदेशों में थी। कुछ राज्यों में यह अब भी प्राप्त होती है, उदाहरण के लिए इतिनोइज, मिचिगन, विसकोन्सिन, मेन्सास्का, दक्षिणी डाकोटा तथा निसूरी आदि।

गणतन्त्र की स्थापना हो जाने के बाद संयुक्त राज्य अमेरिका की स्थानीय सरकार काउन्टी, टाउन तथा टाउनशिप के अधिकारियों के हाथों में रही। उस समय स्थानीय सरकार के अन्य क्षेत्र नहीं बनाये गये थे। सम्पूर्ण व्यवस्था अत्यन्त सरल थी। जब इस व्यवस्था की तुलना वर्तमान स्थानीय सरकार के निकायों के साथ करते हैं तो जटिलता का स्पष्ट भान होता है। आज जिस कार्य को करने में १६५००० स्थानीय निकाय सतम हैं उसे पहले केवल कुछ ही निकाय करते थे। स्थानीय सरकार की वर्तमान रचना अत्यन्त जटिल है। इसमें काउन्टीज, नगर, गाँव, बारोज, टाउन, टाउनशिप, स्कूल जिले तथा अन्य अनेक संस्थाएँ वर्तमान हैं जो कि विशेष उद्देश्यों के लिये सगठित की जाती हैं। संयुक्त टाउनो तथा नगरों के विकास ने अनेक समस्याएँ पैदा कर दी हैं। इन समस्याओं को काउन्टी,

टाउनशिप तथा न्यू इंग्लैण्ड के टाउनो द्वारा नहीं मुलभूतया जाता था क्योंकि उनको केवल सीमित मात्रा में ही सन्निधया हस्तांतरित की गयी थी। इनके अतिरिक्त देहाती क्षेत्रों के निवासी इनको धर्मप्र करने के हेतु धन नहीं देना चाहते थे। इस कठिनाई को मुलभूतने के लिये नगरों, गांवों, टाउनो या बारोज को धन से मयुक्त किया गया। इन नये क्षेत्रों को उन विशेष समस्याओं पर विचार करने के लिए धन से सक्तिना प्रदान की गई। ग्रिहं मुलभूतने के लिये इनको स्थापना की गई थी जब कि कुछ उद्देश्यों के लिये वे काउन्टी, टाउन तथा टाउनशिप के भाग ही बने रहे। केवल कुछ ही उदाहरण ऐसे प्राप्त होते हैं जहाँ कि इनको उस काउन्टी से पृथक रूप में गठित किया गया जिसके कि वे मौलिक रूप से भाग थे। वर्जीनिया (Virginia) के २० नगर इसी प्रकार के बपड़ाए हैं। नगरों एवं मध्य शहरी केन्द्रों को पृथक से संयुक्त करने की प्रक्रिया की गति प्रत्येक राज्य में एक समान नहीं थी। जहाँ तक न्यू इंग्लैण्ड के टाउनो का प्रस है वे अपनी एकता को बनाये रखने के लिये बड़े उत्सुक थे और इसलिए बारोज तथा नगरों की रचना की गति वहाँ धर्मन्त मन्द रही। इसके विपरीत पश्चिमी भागों के नगरों के शहरी क्षेत्रों में नवीन सरकारी इकाइयों को स्थापना का प्रयास ही विरोध नहीं किया गया। पृथक संयुक्तीकरण की प्रक्रिया अत्यन्त मन्द थी। जो प्रदेश नगरपालिका का स्तर पाना चाहता था उसको कुछ नये या एक हजार निवासियों की सीमा प्रस्तुत करनी होती थी। यही कारण है कि पश्चिम एवं मध्य पश्चिम के प्रदेशों में पंधाष्ट अधिक सख्या में नगर पाये जाते हैं। पृथक संयुक्तीकरण की प्रक्रिया ने टाउनशिप के कानूनी प्रतिष्ठ को तो समाप्त नहीं किया किन्तु स्थापित सरकार की एक सख्या के रूप में इसे कमजोर अवश्य बना दिया। पृथक संयुक्तीकरण (Separate Incorporation) के कई एक दुर्भाग्यपूर्ण परिणाम निकले। इनमें गांव या नगर एवं देहाती प्रदेश के चारों ओर की जनसख्या के बीच भेद और दुश्मनी की भावनाएँ पैदा करदी। देहाती समाजशास्त्रियों का कहना है कि यह कठुता की भावना प्रचलित जा रही है। इस प्रकार हम देखते हैं कि देहाती स्थानीय सरकार की इकाइयाँ मौलिक रूप से खोदी थीं, सरल थीं। किन्तु पृथक संयुक्तीकरण की अवस्था ने उनकी संख्या एवं प्रतिष्ठता को बढ़ा दिया।

स्थानीय सरकार के क्षेत्रों की संख्या को बढ़ाने का एक अन्य कारण सार्वजनिक शिक्षा का प्रसार माना जाता है। जब में सार्वभौमिक शिक्षा के सिद्धान्त को मान्यता प्रदान की गई है तभी से स्थानीय जनता मयुक्त राज्य के स्कूलों को और विशेष ध्यान देने लगी है। देश भर में स्थानीय स्कूलों का प्रशासन करने के लिये स्कूल बिलों की स्थापना की गई है। एक प्राथमिक स्कूल (Elementary School) की मदायता करने वाले क्षेत्रों को स्कूल जिला कहा जाता है। यह अत्यन्त छोटा होता है तथा देहाती परीक्षण की सेवा करता है। स्कूल जिले का एक कमरे का कार्यालय होता है तथा उसमें एक ही धर्मप्रक रहता है। यदि हम पूरे देश को दृष्टि से विचार करें तो पायेंगे कि इस प्रकार के जिलों की संख्या स्थानीय सरकार की

इकाइयों के कुल योग से ज्यादा है। बाद में इनको एकीकृत करने का आन्दोलन चला। इसके बावजूद भी १९४७-४८ में संयुक्त राज्य अमेरिका में एक अध्यापक वाले प्राथमिक स्कूल ७१००० से भी अधिक थे। ये ६६००० से भी अधिक पृथक् स्कूल जिलों में स्थित थे। स्थानीय जनता युवकों की शिक्षा के अपने विशेषाधिकार को बनाये रखने के लिए पर्याप्त ईर्ष्यानु रहीं हैं तथा केन्द्रीकरण के प्रभावों का दहशत के साथ विरोध करती हैं।

काउन्टी, टाउन, तथा पूर्वी टाउनशिप बहुत कुछ सीमा तक स्वायत्तिक क्षेत्र थे क्योंकि वे अपने निवासियों की रूचि की सम्प्रदायों से सम्बन्ध रखते थे। उस समय यात्रा करना कठिन था, कष्ट बोझ से थे, सरल थे तथा पूर्ण-रूपेण स्थानीय प्रकृति के थे। इन कार्यों को मतोपजनक रूप में सम्पन्न करने में तत्कालीन अतिकरण समय थे। किन्तु जब व्यापार स्थानीय सीमाओं से बाहर आया, यात्रा करना अधिक कठिन नहीं रह गया और जनसंख्या का फेर बदल बढ़ने लगा तथा विज्ञान के विश्वास ने सुलझाई जान क लिए प्रत्येक नयी समस्याएँ उत्पन्न कीं तो पुरानी समस्याएँ सामाजिक वास्तविकताओं का सामना करने में असमर्थ सिद्ध होन लगीं। कई बार ऐसा होता था कि काउन्टी या टाउनशिप के एक भाग में रहने वाले समाज व्यवस्था दो नगरीय की काउन्टीय या टाउनशिपों में रहने वाले समाज के सम्मुख ऐसी समस्याएँ उत्पन्न हो जाती थी जिनका अनुभव कानूनी क्षेत्र के निवासियों के बहुमत द्वारा नहीं किया जा रहा है। उदाहरण के लिए अग्नि रक्षा कूड़े फेरकट की व्यवस्था, जल वितरण, बिजली की सुविधाएँ, रस्तियों में रोशनी, पुरों की रचना, पुस्तकालयों का प्रावधान, आदि-आदि। इन विषयों पर पूरी काउन्टी या टाउनशिप रुचि नहीं रखती थी अतः तत्कालीन रूप से सम्बद्ध लोग इनकी साधना के लिए विशेष जिलों की रचना कर लेते थे। इस

जिलों कर लगाने की तथा
बार के जिलों द्वारा सम्मिल

कर दिया। वर्तमान समय में इस देश की स्थानीय सरकारें एक लाख पैंसठ हजार विभिन्न सत्ताओं द्वारा प्रवर्धित की जाती हैं। स्थानीय सरकार से यह हमारा अर्थ ऐसी सत्ता है जिसका अपना प्रशासकीय निकाय होता है। यह निकाय अन्य स्थानीय सरकारों से स्वतन्त्र रहता है तथा यह अन्य स्थानीय नियम के लिए कार्य करने वाला एक मण्डल मात्र नहीं होता। इसे राजस्व एकत्रित करने की शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। न्यू इंग्लैण्ड में टाउन को उसके मौलिक रूप में बनाए रखा गया है। इसलिए वहाँ इस प्रकार की हजारों सत्ताओं की आवश्यकता नहीं है। किन्तु न्यूयार्क, सिकागो जैसे नगरों के प्रास-पास के क्षेत्रों में समस्त शहरी जनसंख्या के भाषान्वय हित वाली समस्याओं को संकटों अलग-अलग निकायों एवं अधिकारियों को सौंप दिया गया है। प्रत्येक जगह पर अधिकांश नागरिक कम से कम तीन या चार ऐसी सत्ताओं

के आधीन रहते हैं तथा उनका समर्थन करते हैं। प्रायः हर जगह मतदाता एक काउन्टी सरकार के आधीन रहता है, देश के अधिकांश भागों में वह काउन्टी के अतिरिक्त टाउनशिप सरकार का भी समर्थन करता है। सम्भवतः वह एक संयुक्त नगर या गांव में रहता है। वह किमी-न-किमी स्कूल या जिले का निवासी है। कई स्थानों पर वह सफाई, प्रग्न, जल, सिंचाई या अन्य विशेष जिलों के कार्य का भी समर्थन करता है। मेरियम (Merriam) ने सन् १९२६ में राजधानी क्षेत्र-शिकागो क्षेत्र (Metropolitan Chicago) में १६७३ स्वतन्त्र सरकारों की सूची प्रदान की है। ये थे—चार राज्य, १६ काउन्टीज, ४०३ नगर, १६६ टाउनशिप, ५६ पार्क जिले, १० सफाई जिले, १८८ नाली से सम्बन्धित जिले और १०२७ अन्य दूसरी संस्थाएँ।

क्षेत्र व्यवस्था की कमजोरियाँ

(The Weaknesses of Area System)

स्थानीय सरकार के विभिन्न क्षेत्रों का प्रशासन करने के लिए जो व्यवस्था की जाती है उसकी कमजोरियाँ या समस्याएँ तो पृथक् हैं किन्तु स्वयं क्षेत्रों का बंटवारा ही अनेक समस्याओं एवं कमजोरियों का प्रतीक समझा जाता है। जब एक नागरिक उन विभिन्न क्षेत्रों की सीमाओं को नक्शे में देखता है जिनका कि इसके द्वारा समर्थन किया जा रहा है तो उसे अनुभव होता है कि उसके समाज की सम्भावित एजता को तोड़ दिया गया है। यह स्पष्ट है कि वह केवल उस ग्राम के प्रति स्वामीभक्ति की भावना रखेगा जो कि उसके व्यापारिक एवं सांस्कृतिक केन्द्र के रूप में कार्य करता है यथवा उस काउन्टी के प्रति स्वामीभक्ति रखेगा जिनमें वह कर देता है, प्रपञ्च कानूनी कार्यों का सम्पादन करता है अथवा अपने द्वारा उत्पादित वस्तुओं को बेचता है। इनके अतिरिक्त सरकार एवं प्रशासन से सम्बन्धित अन्य इकाईयाँ केवल सामयिक रूप से ही उसकी रुचि का आधार बन सकती हैं। प्रभाव चाहें कुछ भी हो रहा हो लेकिन यह कहा जा सकता है कि नवीन क्षेत्र व्यवस्था के अनुसार नई कानूनी इकाईयों की रचना नवीन परिस्थितियों पर विचार करने का एक तरीका मात्र है। यदि हम इस प्रकार के समुदाय में मन-पन की परीक्षा करें तो पाएँगे कि उत्तरदायी सरकार के संचालन के मार्ग में अनेक महत्वपूर्ण कमजोरियाँ उत्पन्न हो जाती हैं। एक मतदाता को राज्य तथा राष्ट्रीय अधिकारियों का चयन करने के अतिरिक्त काउन्टी नगर या गांव के अधिकारियों, टाउनशिप के सरक्षकों, स्कूल जिला मण्डल के सदस्यों तथा एक या अधिक विशेष जिलों के सचालकों की सम्बन्धी सूची का भी चुनाव करना होता है। इस प्रकार के मतदान में मतदाता यह भली प्रकार से नहीं सोच सकता कि समाज का प्रशासन किसके द्वारा ठीक प्रकार से संचालित किया जा सकेगा। दूसरी ओर सरकारी कार्य को वीसियों छोटे-बड़े अधिकारियों एवं मण्डलों में विभाजित कर दिया जाता है। इनमें से किसी को भी उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता किन्तु फिर भी प्रायः सभी को कर लगाने की शक्ति प्राप्त है। संक्षेप में कहा जा सकता है कि स्थानीय क्षेत्रों की बहुतायत होने के कारण इतने अधिकारियों की भीड़ इकट्ठी हो जाती है जितन कि सरकारी कार्य को सम्पन्न करने के लिए जरूरी नहीं होते।

एक दूसरे दृष्टिकोण से भी सरकारी एवं प्रशासकीय क्षेत्रों की बड़ी सक्रिय प्रशासकीय कार्यकुशलता पर विपरीत प्रभाव डालती है। जो विषय बड़े क्षेत्रों के लिए सामान्य हित के होते हैं उनके सम्बन्ध में घने स्वतन्त्र सत्ताओं का अस्तित्व का प्रभाव विपरीत पड़ता है क्योंकि वह बड़े समुदाय के खाना का ध्यान नहीं जान देता। उदाहरण के लिए यदि एक काउन्टी को घनेक टाउनशिपों तथा महक जिलों में विभाजित कर दिया जाए और प्रत्येक की महक की रचना एवं मरुदा का कार्य सौंप दिया जाए तो यह स्पष्ट है कि घनेक दुर्भाग्यपूर्ण परिणाम मानने पार्येंगे। इसका प्रथम परिणाम यह होगा कि सम्पूर्ण क्षेत्र पर विचार करने वाली कोई उत्तरदायी सत्ता नहीं होगी। अगर सामान्य आवश्यकताओं के सम्बन्ध में सड़कों, सम्बन्धित किसी व्यवस्था का नियोजित करना है तो ऐसा अभी किया जा सकता है जब कि घनेक बिने एकीकरण की योजना में घनेकी विज्ञासा दिखायें, किन्तु पारस्परिक द्वेष-भाव रहने के कारण यह इच्छा प्रायः बन नहीं पाती। इनके अतिरिक्त इस प्रकार के जिले आकार एवं कर योग्य सम्पत्ति की दृष्टि से भी विभिन्नता रखते हैं तथा किय जाने वाले कार्य का स्तर भी अलग-अलग होता है। यह ही महक है कि जिला घनेकी महकों को बहुत घन्धी तरह बनाय रखे जब कि उनका गरीब पड़ोसी का प्रत्येक यात्री अपने यहाँ की महकों से असंतुष्ट रहे। इस प्रकार की व्यवस्था में प्रवृत्ति यह रहती है कि अधिक सामान खरीदा जाए। इन सामान का अधिकतम माय बर्ष के कुछ दिनों में ही काम में लाया जाता है। इससे अनावश्यकता बढ़ती है और भ्रष्टाचार के लिए तथा ठेकदारों को नुक करने के अवसर बढ जाते हैं। ऐसे उदाहरण घनेक दिन आते हैं जहाँ कि एक स्कूल जिला घनेके स्कूल को प्रत्येक दृष्टि से धोष्ठ रूप में समर्पित कर रहा है किन्तु उनके पास का ही घन्घ स्कूल इतनी निर्धन व्यवस्था में है कि वह राज्य द्वारा निर्धारित कम से कम स्तर को भी उस समय तक प्राप्त नहीं कर सकता जब तक कि वह अतिरिक्त कर न लगाए तथा राज्य से अतिरिक्त सहायता प्राप्त न करे। कुछ लोगों का विचार है कि इस प्रकार की असमानताएँ स्थानीय स्वायत्त सरकार की आवश्यक विशेषताएँ हैं किन्तु दूसरे विचारक ऐसा नहीं मानते। उनके कथनानुसार यह मूल्य अधिक महंगा पड़ेगा। कुछ अन्य ऐसे भी विचारक हैं जिनके मतानुसार छोटी स्थानीय इकाईयों की अनुकूलता एवं अल्पस्थिता के परिणामस्वरूप केन्द्रीकरण बढ़ेगा और इस प्रकार स्थानीय स्वायत्त सरकार समाप्त हो जायेगी। प्रो. रोबसन का कहना पूर्णतः सही है कि विभाजनशीलता न केवल सरकारी सेवाओं के प्राथमिक तरीके से कुशल विकास के लिए अवरोधक बन जाता है किन्तु यह निम्नलिखित के अवांछनीय केन्द्रीकरण का साधन भी बन जाता है।¹

1. "Parochialism . can easily become not merely a dangerous foe to the efficient development of public services on modern lines but also the unwitting means to an undesirable centralization of control."

स्थानीय सरकार के क्षेत्र अधिक होने का एक परिणाम यह भी निकलता है कि पदाधिकारियों की संख्या बहुत अधिक हो जाती है जिनमें कि जनता को समर्पित करना होता है। इस व्यवस्था में नौकरशाही के दोष उत्पन्न हो जाते हैं। वैसे प्रत्येक आधुनिक सरकार अनेक सामाजिक उत्तरदायित्वों से युक्त होने के कारण अनेक लोक-सेवकों की आवश्यकता रखती है तथा इनकी संख्या को उम समय तक कम नहीं किया जा सकता जब तक कि जनता नई सेवाओं पर जोर डालती रहेगी। दूसरी ओर सरकारी भूमिकरणों की संदेह ही यह प्रवृत्ति रही है कि अधिक से अधिक स्टाफ रखें तथा जनता को इसके लिए दबाएं कि वे इस स्टाफ का समर्थन करने के लिए सहायता प्रदान करें। इनमें से कई एक पदों पर अयोग्य अधिकारी कार्य करते हैं अथवा वे बहुत कम वेतन लेते हैं किन्तु उसका अधिक प्रभाव नहीं होता।

छोटे स्थानीय क्षेत्रों के जो दोष सामने आते हैं, उन्हें देखते हुए यह सुझाया जाता है कि सत्ताओं की संख्या को कम कर दिया जाए ताकि मजदूतों के कार्य को सरल किया जा सके, अधिकारियों को उत्तरदायी बनाया जा सके, सरकार की एकता को सुरक्षित रखा जा सके तथा पदाधिकारियों की संख्या को कम किया जा सके। इन सद्बोधों का वर्णन करना अत्यन्त सरल है किन्तु इनके अनुसार व्यवहार करना अथवा इन्हें मूलभूतों के लिए व्यावहारिक सुझाव देना एक कठिन कार्य है। यदि हम प्रजातन्त्र के सिद्धान्त के अनुसार विचार करें तो सर्वश्रेष्ठ सुझाव यह होगा कि प्रत्येक स्वाभाविक क्षेत्र को सरकार का पूर्ण पन्ना सौंप दिया जाए। इसका अर्थ यह है कि एक क्षेत्र के निवासियों द्वारा व्यापारिक एवं सांस्कृतिक केन्द्र के रूप में प्रयुक्त किए जाने वाले प्रत्येक समाज की सरकार भी मौजूद हो जाए ताकि जिले में उत्पन्न स्थानीय विषयों की समस्याओं पर विचार किया जा सके। न्यू इंग्लैंड का टाउन शमन में इसी प्रकार की इकाई थी। यद्यपि कुछ क्षेत्रों में जैसे कि दक्षिण में काउन्टीज ने अपने निवासियों की स्वामीभक्ति प्राप्त कर ली है तथा जनता की इच्छाओं को अभिव्यक्त करने वाली स्वीकृत इकाई बन गई है। किन्तु ऐसे स्वाभाविक क्षेत्र प्राप्त करना कठिन है जिनमें कि काउन्टी को विभाजित किया जा सके अथवा जिने नगरपालिका सरकारों के रूप में प्रयुक्त किया जा सके। अनेक समाजशास्त्रियों एवं अर्थशास्त्रियों ने इस सम्बन्ध में पर्याप्त अध्ययन किया है कि काउन्टी के विभिन्न भागों में सुझावों को किस प्रकार बसाया जाए। इनके शोध कार्यों ने यह बताया कि देहाती प्रदेशों का वर्तमान विभाजन अप्रतिष्ठपूर्ण है किन्तु ये विचारक स्थानीय सरकार के नक्शे को दुबारा बनाने में कोई मदद न कर पाए। यह सुझाया जाता है कि यदि स्थानीय सरकार के अनेक दोषों को दूर किया जाता है तो छोटे-छोटे क्षेत्रों को मिलाकर बड़ा क्षेत्र बना देना चाहिए। इस प्रक्रिया में अनेक नैतिकतात्मक लाभ प्राप्त होंगे किन्तु इसका स्थानीय लोगों द्वारा सम्भवतः विरोध किया जाएगा। वैसे यदि लोगों को मिलाकर बड़ा बना दिया जाए तो अधिक परेशानी नहीं होगी क्योंकि आवागमन के साधन विकसित हो गए हैं और वर्तमान प्रशासन की परिस्थितियाँ बदल चुकी हैं। परेशानी यह है कि इनके पक्ष में लोकमत को कैसे बनाया जाए? बड़े-क्षेत्रों के सम्बन्ध में एक समस्या

यह भी उठनी है कि सरकार के कार्यों में जनता की रुचि को कैसे जागृत किया जाएगा। इस कठिनाई के होते हुए भी वर्तमान परिस्थिति में परिवर्तन किया जाना बहुत जरूरी है क्योंकि जनता अधिक दिनों तक ऐसी सरकार का समर्थन नहीं कर सकती जो कि जटिल है, खर्चीली है, अनुत्तरदायी है और अकार्यकुशल है। वास्तविक समस्या यह है कि एक ऐसी संतोषजनक इकाई प्राप्त की जाए जिसमें प्रशासन के वर्तमान तरीकों का प्रयोग किया जा सके और उसके क्षेत्र को इतना बड़ा रखा जा सके कि उसमें जन-भागीदार विकसित हो सकें।

न्यू इंग्लैण्ड के टाउनों की रचना (The Structure of Towns of New England)

न्यू इंग्लैण्ड राज्यों के सम्पूर्ण प्रदेश को टाउनों में विभाजित किया गया है। इसके छोटे से घणबंद हैं जैसे ज़रारी मेन (Maiden) तथा कुछ समुक्त नगर। प्रोफेसर एन्डरसन ने सन् १९४५ में न्यू इंग्लैण्ड राज्यों की १४४० स्थानीय इकाइयों का वर्णन किया। न्यू इंग्लैण्ड का टाउन सरकार के क्षेत्र के रूप में अन्य स्थानों के टाउनशिप से अपेक्षाकृत छोटा होता है तथा रूप में अनियमित होता है। यह एक असंयुक्त क्षेत्र होता है जब विचारों राज्यों में टाउन समुक्त नगरपालिकाएँ होती हैं। प्रारम्भ में न्यू इंग्लैण्ड के टाउन बहुत कुछ पेरिस से मिलते जुलते थे। मैसाचुसेट्स कनेक्टिकट तथा रोडे द्वीप में धनक टाउन बहुत कम जनसंख्या वाले हैं। यद्यपि इन नगरपालिका चार्टर प्राप्त नहीं हैं किन्तु फिर भी कानून द्वारा उनको ऐसे कार्य करने की शक्ति दी जाती है जो कि प्रायः नगरों द्वारा सम्पन्न किए जाते हैं। उत्तरी न्यू इंग्लैण्ड में टाउन मुख्य रूप से एक देहाती क्षेत्र है। इन राज्यों में से प्रत्येक में एक ग्रामीण केन्द्र होता है जिसके निवासियों के लिए टाउन सरकार द्वारा वे सेवाएँ सम्पन्न की जाती हैं जो कि प्रायः छोटे शहरी समार्यों द्वारा आवश्यक मानी जाती हैं। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि ग्रामीण केन्द्र पृथक रूप से समुक्त नहीं किया जाता जैसा कि पश्चिम के राज्यों में किया जाता है किन्तु यह टाउन का ही एक भाग बना रहता है और इससे टाउन को विशेष स्थिति प्राप्त होती है। इस प्रकार न्यू इंग्लैण्ड के टाउन ऐसे क्षेत्र हैं जिनमें कि देहाती तथा शहरी दोनों प्रकार के प्रदेश होते हैं तथा देहाती एवं नगरपालिका सम्बन्धी दोनों ही प्रकार के कार्यों को सम्पन्न करते हैं।

न्यू इंग्लैण्ड में काउन्टी का बहुत कम विकास हो पाया है। उदाहरण के लिए कनेक्टिकट में काउन्टी के केवल मात्र कार्य हैं—मापतोल कानूनों को लागू करना, काउन्टी जेल की देखभाल करना, उच्च न्यायालय के लिए स्थान का प्रावधान करना और छात्रों के लिए धरो वार प्रकल्प करना। रोडे द्वीप में पाँच काउन्टीज हैं। इनमें से प्रत्येक में एक नगरशिप (Shenfi) रहता है जो कि राज्य की व्यवस्थापिका द्वारा चुना जाता है और जिसका वेतन राज्य के बजट से लिया जाता है। सन् १९४१ की सूचना के अनुसार मैसाचुसेट्स की काउन्टीज ने राज्य में सरकार के लिए व्यय किए जाने वाले धन का नेबल तीन प्रतिशत ही व्यय किया। काउन्टी का बजट राज्य व्यवस्था-

पिका द्वारा स्वीकार किया जाता है और काउन्टी सरकार द्वारा किए जाने वाले खर्च को काउन्टी की सीमा में आने वाले नगरों एवं टाउन द्वारा प्रदान किया जाता है। मेन काउन्टी के बारे में लिखते हुए लारेन्स पेलेटीयर (Lawrence L. Pelletier) ने बताया है कि यह विश्वास करने के लिए पर्याप्त कारण है कि इसके कार्यों को राज्य अथवा नगरपालिका द्वारा अधिक प्रभावशाली रूप से सम्पन्न किया जा सकता है।¹ न्यू हैमिपेयर की काउन्टीज के बारे में यह कहा गया है कि सदकों से सम्बन्धित काउन्टीज के कार्य अब प्रायः समाप्त हो चुके हैं। इसके कल्याणकारी उत्तरदायित्व कुल राहत के पाँचवें भाग से भी कम होते हैं। जब से राज्य पुलिस की रचना की गई है इसके कानून को क्रियान्वित करने के कार्य बहुत कम हो गए हैं।² जिन कार्यों को अन्य जगहों पर काउन्टीज के द्वारा सम्पन्न किया जाता है वे न्यू इंग्लैंड में टाउन के उत्तरदायित्व हैं। इस प्रकार टाउन इस क्षेत्र में स्थानीय सरकार की व्यवस्था का सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्व बन जाता है। इसके प्रतिरिक्त ये टाउन किसी सर्वोच्चकर्ता के अध्ययन का परिणाम नहीं हैं बरन् ये वास्तविक विकास की उपज हैं। टाउन का संगठन ग्रामीण केन्द्र के लिए अनेक सेवाएं सम्पन्न करता है। ऐसी स्थिति में समाज की एकता को बनाए रखने के लिये गांव तथा टाउन को एक ही सम्पूर्ण भाग समझा जाता है।

टाउन की सरकार का स्वरूप

[The Form of Town Government]

न्यू इंग्लैंड में जितने टाउन हैं उनका स्वरूप पहले ऐसा न था जैसा कि अब है। प्रारम्भ में इसके स्वरूप को मूल प्रजासत्तव का प्रतीक माना जाता था। अन्तिम सम्प्रभुता व्यक्त पुष्प नागरिकों में निहित थी जो कि टाउन-मीटिंग में मत देने की योग्यता रखते थे। टाउन मीटिंग में टाउन की आवश्यकताओं पर वाद-विवाद किया जाता था तथा उस पर मतदान किया जाता था बजट स्वीकार किया जाता था, कर लगाए जाते थे। इसके प्रतिरिक्त प्रशासकीय अधिकारियों का निर्वाचन किया जाता था तथा उनके कार्यों को मतदाताओं के सामने रखा जाता था। वार्षिक रूप से की जाने वाली टाउन मीटिंग एक सामाजिक एवं राजनैतिक प्रक्रिया थी। टाउन मीटिंग के अस्तित्व की काफ़ी प्रशंसा की गई है जो कि एक दृष्टि से उपयुक्त प्रतीत होती है। इसके द्वारा नागरिकों की इस सततियों में सार्वजनिक कार्यों के प्रति भावना पैदा की गई। इसके द्वारा हजारों लोगों को प्रशासनिक एवं प्रशासित बनने का अवसर प्रदान करके उन्हें मूलवान प्रजिज्ञान दिया गया। इसके द्वारा लोगों में कस्ये के प्रति स्वामीनक्ति की भावना पैदा की गई जो देखने में तो भेद उत्पन्न करने वाली लगती है किन्तु घसस में यह महान् सामाजिक मूल्यवाली एक स्थायित्व प्रदानकर्ता प्रक्रिया थी।

1. Lawrence L. Pelletier, *Financing Local Govt., Maine Municipal Associations*, 1948
2. James M. Langley, *The End of an Era : County Govt. is obsolete*, 1945.

कस्बे के कार्यों को सम्पन्न करने का उत्तरदायित्व तत्कालीन रूप से स्लेक्ट मैन (Select Man) के हाथ में रहती थी। इन स्लेक्ट मैनो के धामीन अनेक छोटे अधिकारी कार्य करते थे। स्लेक्ट मैनो का चुनाव टाउन मीटिंग में किया जाता था और प्रवृत्ति यह रहती थी कि इनका कार्य-काल एक वर्ष रखा जाए। वेम इन्हे पुनः निर्वाचित किया जा सकता था और किया जाता था। व्यवहार में मरी कार्य पूर्णतः स्लेक्ट मैन और टाउन क्लर्क द्वारा सम्पादित किए जाते थे। स्लेक्ट मैन एक प्रशासकीय मण्डल की रचना करते थे जो कि टाउन के कार्यों के लिए सामान्य रूप से उत्तरदायी रहता था। यह मण्डल ऐसे कुछ अधिकारियों को नियुक्त कर सकता था जिन्हें कि निर्वाचन द्वारा पदाधीन नहीं किया गया है। मण्डल टाउन के उन कार्यों पर पर्यवेक्षण की शक्ति रखता था जो कि किसी अधिकारी को नहीं सौंपे गए हैं। स्लेक्ट मैन के द्वारा टाउन मीटिंग के लिए एजेन्डा तैयार किया जाता था, प्रस्तावित खर्चों के लिए बजट तैयार किया जाता था, खर्चों को बसूल करने के लिए वे टाउन के एजेन्टों के रूप में कार्य करते थे। वे मनदानाओं की सूची में व्यक्तियों के नामों को जोड़ते थे तथा सड़कों की रक्षा एवं निर्धनों की राहण सम्बन्धी कार्यों में सामान्य दृष्टि रखते थे, मीटिंग के बीच के समय में वे टाउन का प्रबन्ध करते थे।

टाउन का क्लर्क अनेक प्रकार से एक महत्वपूर्ण टाउन अधिकारी होता था। वह भी वार्षिक रूप से निर्वाचित होता था किन्तु उसे सामान्यतः प्रतिवर्ष निर्वाचित कर लिया जाता था ताकि वह एक प्रकार से टाउन के सभी विभागों के लिए एक स्थायी सचिव के रूप में कार्य कर सके। टाउन क्लर्क टाउन मीटिंग और स्लेक्ट मैन के मण्डलों की मीटिंग के सम्बन्ध में सचिवालय सम्बन्धी कार्य सम्पन्न करने में प्रतिरिक्त अनेक प्रकार के अधिकार रखने के लिए भी उत्तरदायी था। क्लर्क द्वारा भूमि के नाम भावि का अभिलेख रखा जाता था, शादी एवं अन्य कार्यों से सम्बन्धित सार्मिस जारी किए जाते थे। वह मतदाताओं की सूची को रखता था तथा उसे परिमित करता रहता था। कस्बे की सफाई, कानूनी सूचनाओं का प्रसारण, परिपत्रों का प्रमाणित करना, भावि कार्यों का भी वह प्रबन्ध करता था। वह कस्बे के कार्यालय से सम्बन्धित सभी पत्र-व्यवहारों को करता था। राज्य सरकार से सम्बन्ध रखने में वह टाउन का प्रतिनिधित्व करता था तथा कर न देने के कारण हथियारों हुई सम्पत्ति को नीनाम कराता था। संक्षेप में अनेक दृष्टियों से टाउन क्लर्क न टाउन के अन्य सभी कार्यकर्ताओं को फोका बना दिया। वह टाउन की जनता की दृष्टि में स्लेक्ट मैन से भी अधिक महत्वपूर्ण बन गया। यह इसलिए हुआ क्योंकि टाउन में वह एकमात्र स्थायी अधिकारी था। आज भी ऐसे अनेक मामले हैं जहाँ कि क्लर्क लगातार बीस, तीस या चालीस वर्षों तक कार्य करता है।

फाइल टाउन सरकार का रूप पर्याप्त बदल गया है, किन्तु फिर भी न्यू इंग्लैण्ड के अधिकतर देहाती भागों में टाउन सरकार का पुराना यन्त्र अब भी पहले की भाँति कार्य कर रहा है। इसका अर्थ यह है कि जहाँ कहीं टाउन एक वास्तविक समाज है वहाँ इनमें ऐसी सरकार स्थापित हो जाती है जो

पिका द्वारा स्वीकार किया जाता है और काउन्टी सरकार द्वारा किए जाने वाले खर्चों को काउन्टी की सीमा में आने वाले नगरों एवं टाउन द्वारा प्रदान किया जाता है। मेन काउन्टी के बारे में लिखते हुए लारेन्स पेलेटियर (Lawrence L. Pelletier) ने बताया है कि यह विश्वास करने के लिए पर्याप्त कारण है कि इसके कार्यों को राज्य अथवा नगरपालिका द्वारा अधिक प्रभावशाली रूप से सम्पन्न किया जा सकता है।¹ न्यू हैमपशायर की काउन्टीज के बारे में यह कहा गया है कि सड़कों से सम्बन्धित काउन्टीज के कार्य अब प्रायः समाप्त हो चुके हैं। इसके कल्याणकारी उत्तरदायित्व कुल राहत के पाँचवें भाग से भी कम होते हैं। जब से राज्य पुलिस की रचना की गई है इसके कानून को प्रियान्वित करने के कार्य बहुत कम हो गए हैं।² जिन कार्यों को अन्य जगहों पर काउन्टीज के द्वारा सम्पन्न किया जाता है वे न्यू इंग्लैंड में टाउन के उत्तरदायित्व हैं। इस प्रकार टाउन इस क्षेत्र में स्थानीय सरकार की व्यवस्था का सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्व बन जाता है। इसके प्रतिरिक्त ये टाउन किसी संगैक्षणकर्ता के अध्ययन का परिणाम नहीं हैं बरन् वे वास्तविक विकास की उपज हैं। टाउन का समूह ग्रामीण केन्द्र के लिए अनेक सेवाएँ सम्पन्न करता है। ऐसी स्थिति में समाज की एकता को बनाए रखने के लिये गाव तथा टाउन को एक ही सम्पूर्ण भाग समझा जाता है।

टाउन की सरकार का स्वरूप

[The Form of Town Government]

न्यू इंग्लैंड में जितने टाउन हैं उनका स्वरूप पहले ऐसा न था जैसा कि अब है। प्रारम्भ में इसके स्वरूप को शुद्ध प्रजातन्त्र का प्रतीक माना जाता था। अन्तिम सम्प्रभुता व्यस्क पुरुष नागरिकों में निहित थी जो कि टाउन-मीटिंग में मत देने की योग्यता रखते थे। टाउन मीटिंग में टाउन की आवश्यकताओं पर वाद-विवाद किया जाता था तथा उन पर मतदान किया जाता था बजट स्वीकार किया जाता था, कर लगाए जाते थे। इसके प्रतिरिक्त प्रशासकीय अधिकारियों का निर्वाचन किया जाता था तथा उनके कार्यों को मतदाताओं के सामने रखा जाता था। बापिक रूप से की जाने वाली टाउन मीटिंग एक सामाजिक एवं राजनैतिक प्रक्रिया थी। टाउन मीटिंग के अस्तित्व की काफी प्रशंसा की गई है जो कि एक दृष्टि से उपयुक्त प्रतीत होती है। इसके द्वारा नागरिकों की इस शक्तियों में मार्गदर्शक कार्यों के प्रति भावना पैदा की गई। इसके द्वारा हजारों लोगों को प्रशासक एवं प्रशासित बनने का अवसर प्रदान करके उन्हें मूलावान प्रतिक्षण दिया गया। इसके द्वारा लोगों में कस्ये के प्रति स्वामीमति की भावना पैदा की गई जो देखने में तो भेद उत्पन्न करने वाली लगती है किन्तु प्रसन्न में यह महान् सामाजिक मूल्यवाली एक स्थायित्व प्रदानकर्ता शक्ति थी।

1. Lawrence L. Pelletier, *Financing Local Govt.*, Maine Municipal Associations, 1948

2. James M. Langley, *The End of an Era : County Govt.* is obsolete, 1945.

बस्ने के कार्यों को सम्पन्न करने का उत्तरदायित्व तरकामीन रूप से स्लेक्ट मैन (Select Man) के हाथ में रहती थी। इन स्लेक्ट मैनो के प्राचीन घनेक छोटे अधिकारी कार्य करते थे। स्लेक्ट मैनो का चुनाव टाउन मीटिंग में किया जाता था और प्रकृति यह गृहीती थी कि इनका कार्य-काल एक वर्ष रखा जाए। बैसे इन्हें पुनः निर्वाचित किया जा सकता था और किया जाता था। अतएव वे सभी कार्य पूर्णतः स्लेक्ट मैन और टाउन वरकें द्वारा सम्पादित किए जाते थे। स्लेक्ट मैन एक प्रबन्धनीय मण्डल की रचना करते थे जो कि टाउन के कार्यों के लिए सामान्य रूप से उत्तरदायी रहता था। यह मण्डल ऐसे कुछ अधिकारियों को नियुक्त कर सकता था जिन्हें कि निर्वाचन द्वारा पदाधीन नहीं किया गया है। मण्डल टाउन के उन कार्यों पर पर्यवेक्षण की शक्ति रखता था जो कि किसी अधिकारी को नहीं सौंप गए हैं। स्लेक्ट मैन के द्वारा टाउन मीटिंग के लिए एजेन्डा तैयार किया जाता था, प्रस्तावित खर्चों के लिए बजट तैयार किया जाता था, खर्चों को वसूल करने के लिए वे टाउन के एजेन्टों के रूप में कार्य करते थे। वे मतदाताओं की सूची में भक्तियों के नामों को जोड़ते थे तथा सड़कों की रक्षा एवं निर्धनों की साहस सम्बन्धी कार्यों में सामान्य दृष्टि रखते थे, मीटिंग के बीच के समय में वे टाउन का प्रबन्ध करते थे।

टाउन का वरकें घनेक प्रकार से एक महत्वपूर्ण टाउन अधिकारी होता था। वह भी वार्षिक रूप से निर्वाचित होता था किन्तु उसे सामान्यतः प्रतिवर्ष निर्वाचित कर लिया जाता था ताकि वह एक प्रकार से टाउन के सभी विभागों के लिए एक स्थायी मुखिव के रूप में काम कर सक। टाउन वरकें टाउन मीटिंग और स्लेक्ट मैन के मण्डलों की मीटिंग के सम्बन्ध में सचिवालय सम्बन्धी कार्य सम्पन्न करने के प्रतिरिक्त घनेक प्रकार के प्रतिवेक्षण रखने के लिए भी उत्तरदायी था। वरकें द्वारा भूमि के नाम भादि का प्रतिवेक्षण रखा जाता था, गादी एवं अन्य कार्यों से सम्बन्धित साद्विग्य जारी किए जाते थे। वह मतदाताओं की सूची को रखता था तथा उसे परिचित करता रहता था। वस्त्रों की सफाई, कानूनी सूचनाओं का प्रसारण, परित्रों का प्रमाणित करना, भादि कार्यों का भा वह प्रबन्ध करता था। वह वस्त्रों के कार्यालय से सम्बन्धित सभी पत्र-व्यवहारों को करता था। राज्य सरकार से सम्बन्ध रखने में वह टाउन का प्रतिनिधित्व करता था तथा कर न देने के कारण हथियाई हुई सम्पत्ति को जौनाय करता था। विशेष में घनेक दृष्टियों से टाउन वरकें न टाउन के अन्य सभी कार्यकर्ताओं को पीका बना दिया। वह टाउन की जनता की दृष्टि में स्लेक्ट मैन से भी अधिक महत्वपूर्ण बन गया। यह इसलिए हुआ क्योंकि टाउन में वह एवमात्र स्थायी अधिकारी था। भाज भी ऐसे घनेक मामले हैं जहाँ कि वरकें लगातार बीस, तीस या पालीस वर्षों तक कार्य करता है।

भाज टाउन सरकार का रूप पर्याप्त बदल गया है, किन्तु फिर भी न्यू इंग्लैण्ड के अधिकतर देहाती भागों में टाउन सरकार का पुराना पन्थ अब भी पहले की भांति कार्य कर रहा है। इसका अर्थ यह है कि जहाँ कहीं टाउन एक वास्तविक समाज है वहाँ इसमें ऐसी सरकार स्थापित हो जाती है जो

कि अधिक स्थायी हो तथा लोगों द्वारा अधिक पहुँचायी जा सके। जहाँ ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न नहीं होती वहाँ सरकार के रूप में कुछ परिवर्तन किया जाना जरूरी हो जाता है। इस प्रकार का परिवर्तन सर्व प्रथम टाउन मीटिंग्स में किया जाता है। जहाँ कहीं जनसंख्या ५००० से अधिक बढ़ जाती है और टाउन का क्षेत्र सीमित रहता है वहाँ प्रभावान से सम्बन्धित अधिक कठिन समस्याएँ पैदा हो जाती हैं जिनको कि सामान्य वाद-विवाद द्वारा नहीं सुलझाया जा सकता। इसके अतिरिक्त इन प्रकार के टाउनों में स्वदेशी, राजनैतिक एवं सरकारी परम्पराओं को परिचितों के प्रभाव द्वारा नष्ट कर दिया जाता है, विनिम्नताएँ बढ़ जाती हैं, व्यसक्त्युक्त समूह प्रबल बन जाते हैं तथा मीटिंग गैर-प्रतिनिधि एवं स्वार्थी की सीमा-वर्ती के केंद्र बन जाते हैं। इन परिस्थितियों ने मिलकर मेसाचुसेट्स के अनेक टाउनों में सीमित टाउन मीटिंगों की स्थापना की है। इसमें निर्वाचित प्रतिनिधियों का एक बड़ा निकाय उन सभी शक्तियों का प्रयोग करता है जो कि पहले स्वयं टाउन मीटिंगों को मिली हुई थी। टाउन मीटिंग प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के अवलोक हैं। इसकी अनेक भेदों वाली जनसंख्या ने मीटिंग निर्मायक निकाय की प्रभावशीलता को नष्ट कर दिया है। स्लेक्ट मैन के मण्डल यह जान चुके हैं कि औद्योगिक प्रदूषणस्थलों में पानी हुई जनसंख्या के द्वारा जिन तकनीकी सेवाओं की मांग की जाती है उनको वह कुशलतापूर्वक सम्पन्न नहीं कर सकती। जो नगरपालिका कमी सनातनीवादी एवं राजनैतिक इकाई थी वह अब यह जान चुकी है कि उसकी जनता के भारी सख्या में विस्थापित हो जाने से समान्य समाप्त हो चुका है। इसके साथ-साथ राज्य ने या तो स्थानीय सरकारों पर अपना पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण बढ़ा दिया है अथवा उन कार्यों को स्वयं के हाथों में ले लिया है जिन्हें पहले स्थानीय स्तर पर सम्पन्न किया जाता था। न्यू इंग्लैण्ड के जिन दूसरे भागों में टाउन मीटिंग को परिवर्तित नहीं किया गया है वहाँ भी टाउन मीटिंग तथा स्लेक्ट मैन विज्ञानी मामलों में प्रयोज्य होते जा रहे हैं। ऐसी स्थिति में बड़ी वित्तीय समितियों की स्थापना की गई है ताकि वे टाउन को नेतृत्व एवं निर्देशन प्रदान कर सकें। प्रोफेसर हॉर्मेल (Hormell) ने मेन राज्य के प्रसंग में यह बताया है कि टाउन मीटिंग वित्तीय मामलों से किस प्रकार मुक्त होती है। मेसाचुसेट्स और कनेक्टिकट के लगभग तीन चौथाई टाउनों में तथा न्यू हैमपशायर के लगभग एक चौथाई टाउनों में वित्तीय समितियाँ स्थित हैं। मेन राज्य ने यद्यपि कानून द्वारा इनका होना जरूरी नहीं है किन्तु फिर भी अनेक टाउनों में ये पाई जाती हैं। न्यू इंग्लैण्ड प्रदेश में ऐसे अनेक स्त्री-पुरुष मिल जाते हैं जिनको कि स्थानीय सरकार के कार्यों का, राज्य सरकार के कार्यों का एवं व्यक्तिगत व्यवसायों का एक लम्बा अनुभव है। ऐसी स्थिति में वित्तीय समितियों का योग्य होना स्वाभाविक है। उनके प्रति जनता का आदर रहता है। उनका प्रभाव सामान्य रूप से अच्छा रहता है।

जिस समय टाउन के कार्य कम थे और सरल थे उस समय वे उनको सफलता के साथ सम्पन्न कर सकते थे। किन्तु जिन समुदायों में जनसंख्या अधिक हो गई है वहाँ नई सरकारी सेवाओं की मांग बढ़ी है और इसके कारण

पुरानी व्यवस्था महत्वहीन बन गई है। इनके परिणामस्वरूप कुछ स्थानों पर प्रबन्धक योजना (Manager Plan) का प्रयोग किया गया है जबकि अन्य स्थानों पर अब भी प्रबन्धक के प्रति निरस्कार की भावना दिखाई जाती है। इन दोनों में प्रशासनिक सुधार करने के लिए टाउन इंजीनियर को या तहसील के अधीक्षक का अधिक शक्ति दी जाती गई है। अधिकांश देहाती टाउन में वर्तमान समय में आ मुख्य परिवर्तन किए जाते हैं व उनकी बनावट की अपेक्षा उनका कार्य में सम्बन्धित है। वर्तमान परिस्थिति में एक विशेष देहाती टाउन (Typical Rural Town) काचार और जनसंख्या में घटन होता है तथा कई बार उसका कर योग्य खात हटा कर होते हैं कि वह कुशल एवं भित्तपततापूर्ण बनाए प्रदान नहीं कर पाता। देहाती न्यू इंग्लैण्ड के टाउन में मात्र एक विशेष मामला से सम्बन्धित अन्य कार्यप्रणाली को दूर करने के लिए अधिक सामुदायिक परिवर्तन नहीं किए हैं। वहाँ अब भी टाउन मीटिंग, एक्ज. मैज और प्रशासनिक अधिकारियों की एक सम्मेलन द्वारा प्राप्त होती है जो कि अपने अतिरिक्त समय में अधोत्तिक रूप में कार्य करते हैं। अब कहा जाता है कि टाउन में अपनी एकता की अपनी स्थापना को, अपनी सामाजिक जलना को और ध्यान निर्वासितों को स्थानीयता को अपनी विशेष समस्या टाउन मीटिंग के माध्यम-माध्य बनाए रखा है। इनके परिणाम-स्वरूप अब यह प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है कि प्रशासनिक कार्य बड़ी इकाईयाँ को छोड़ जाए, जैसे विशेष जिले, वाउन्टी और यहां तक कि राज्य। राज्यकाल उन विषयों पर राज्य के व्यवस्थापन को मजबूत कर दिया गया है जो कि बटार रूप से स्थानीय हित के नहीं हैं।

प्रशासकीय इकाई के रूप में काउन्टी (County as an Administrative Unit)

वाउन्टी स्थानीय सरकार की एक एकी इकाई है जो कि सामाजिक रूप में समुक्त राज्य प्रभुता में पाई जाती है। मुख्य रूप से दक्षिण एवं पश्चिम के प्रदेश में यह प्रशासन का एक बड़ा अंग है। न्यू इंग्लैण्ड में इसको टाउन द्वारा गौण बना दिया गया है। वैसे देश भर में प्रत्येक व्यक्ति किसी न किसी वाउन्टी की सीमाओं में रहता है। हाल ही में की गई जनना के अनुसार वाउन्टीज की संख्या कुल ३०५० है। यदि न्यू इंग्लैण्ड को काउन्टीज को निकाल दिया जाय तो इनकी संख्या कुल २६६८ हो रह जाती है। येन छोटे द्वीप की पांच वाउन्टीज प्रथम में स्थानीय सरकार की कोई शक्ति नहीं रखती। दूसरे ऐसे क्षेत्रों में जहाँ कि काउन्टी सरकार का अस्तित्व ही नहीं है उनमें दक्षिणी कैरोला की काउन्टीज आती है जो कि अपने रूप में गणित है। इसके अतिरिक्त न्यूयार्क महान की पांच काउन्टीज के-वर, वाउन्टी-मोर, मान-शमिस्को और फिन्नेक्सिया आदि क्षेत्र भी हैं जहाँ पर कि नगर एवं वाउन्टीज की सरकारों को परस्पर मिला दिया गया है। विरजिनिया (Virginia) के २४ नगर ऐसे हैं जो कि काउन्टी सरकार की शक्तियों का प्रयोग करते हैं।

अब सभी काउन्टीज को मिलाकर देखा जाता है तो इनको सहरी एवं देहाती के आधार पर वर्गीकृत किया जा सकता है। काउन्टीज की जन

जाना चाहिए। इस प्रकार का तर्क देने वाले लोग प्रायः यह भूल जाते हैं कि स्थानीय चयन के कारण वे अधिकारी केन्द्रीय इच्छा के अनिव्यक्तिकर्ता मात्र नहीं रह जाते।

निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायित्व का बर्ण होता है कि जब कार्य सम्पन्न करने के माध्यमों के बारे में स्वेच्छा प्रदान कर दी गई तो व्यावहारिक रूप में इसका अर्थ बहुत कुछ उस स्वेच्छा से ही होगा जो कि किये जाने वाले कार्यों के सम्बन्ध में प्रयुक्त की जायेगी। जैसे सैद्धान्तिक विचार-विमर्श के समय राजनीति एवं प्रशासन अर्थात् नीति निर्माण एवं उसके क्रियान्वयन के बीच पर्याप्त भेद प्रदर्शित किया जाता है किन्तु यह भेद वास्तविक व्यवहार की परिधियों में घाकर समाप्त हो जाता है। पुस्तकों के पृष्ठ जिसे राजनीति कहते हैं वही व्यवहार ही दुनिया में प्रशासन बन जाता है। किसी भी नीति को सर्व प्रथम प्रशासित करने वाले लोगों का तरीका व स्वभाव उस नीति को पूरी तरह से परिवर्तित कर देता है। स्थानीय जनता द्वारा निर्वाचित अधिकारियों के हाथों में घाकर राज्य की मूल इच्छायें बनने मौलिक रूप को छोड़कर दूसरा रूप धारण कर सकती हैं। इन अधिकारियों का व्यवहार न केवल राज्य की नीति से ही प्रभावित होता है बल्कि उस पर स्थानीय हितों का भी प्रभाव पड़ता है। किसी भी काउन्टी के लिए जब राज्य द्वारा कोई कानून बनाया जाये तो यह मानना गलत होगा कि वह पूर्ण रूप से मनी-मंडलात्मक है। असल में वे स्थानीय एवं सामान्य राजनीति के ही उत्पादन होते हैं।

स्थानीय अधिकारियों का स्थानीय जनता द्वारा चुना जाना उपयुक्त है क्योंकि इन प्रकार से जनता इन अधिकारियों के कार्यों के प्रति अपनी प्रतिक्रिया शान्तिपूर्ण एवं नैदानिक ढंग से जाहिर कर सकती है। यह एक तथ्य है कि यद्यपि वे न तो व्यक्ति प्रशासन की कुशलता को अपनी दृष्टि से मापते हैं। उदाहरण के लिए सम्पत्ति का वैज्ञानिक मूल्यांकन क्या होता है, यह किया गया है भयंकर नहीं। यदि बातों से स्थानीय जनता का बहुत कम सम्बन्ध रहता है। प्रत्येक स्थानीय नागरिक के सोचने का तरीका यह है कि उनका स्वयं का मूल्यांकन कम किया जाना चाहिए। जो सम्मोदवार इस वांछित परिणाम को प्राप्त करने में सफल हो जायेगा उसी की अधिकतम मन प्राप्त हो सकेगी। स्थानीय सरकार के अधिकतर मतदाताओं के लिए प्रशासन एक राजनीति का अन्तर कोई महत्व नहीं रखता।

उपर्युक्त वाद-विवाद में यह कुछ-कुछ स्पष्ट हो जाता है कि प्रशासन के क्षेत्र के रूप में काउन्टी प्रभावशाली है अथवा नहीं है। हमने देखा कि अनेक अधिकारियों को स्थानीय रूप से चुना जाता है, यह परम्परा पर्याप्त विकसित हो चुकी है कि कुछ कार्य स्थानीय होते हैं, इनको स्थानीय क्षेत्र में

एक कार्य या इनको स्थानीय रूप में सम्पन्न किया जाना जरूरी था। इन कार्यों को सम्पन्न करने में जो धन खर्च किया जाता उनका प्रबन्ध स्थानीय स्तर पर ही किया जा सकता था।

देहाती सरकार का संगठन [Organisation of Rural Government]

देहाती शब्दों में काउंटी एक मुख्य इकाई होती है। काउंटी के प्रशासनिक प्रतिकारण राज्य की अनेक प्रकार से सहायता करते हैं। राज्य के पास या प्रशासनिक संगठन होता है तथा सभी बंधन रहता है वह बंधन कुछ ही उच्च में सम्पन्न करने की क्षमता रखता है। इन स्थिति में राज्य का बहुत कुछ ध्यान वह स्थानीय प्रशासनिक प्रतिकारणों पर निर्भर रहना होता है। विनियमन के माध्यम से राज्य की अनेक दैनिक कार्यों को सम्पन्न करने में काउंटी को सहायता प्रदान करना होता है। राज्य के कानून द्वारा जन्म सम्बन्धी प्रमाण पत्र मांगा जाता है किन्तु इनको स्थानीय अधिकारों और सम्भवतः काउंटी अधिकारी ही प्रदान कर सकते हैं। इसी प्रकार राज्य के कानून के अनुसार नगर के लिए नगर के लिए, गांवों के लिए तथा अन्य ऐसे ही कार्यों के लिए साक्ष्य प्राप्त करने की जरूरत होती है। ये साक्ष्य काउंटी के म्यार शेरिफ (County Sheriff) में प्राप्त हो सकते हैं। राज्य का कानून भूमि परिवर्तन को तथा संपत्ति प्राप्ति को नियमित करता है किन्तु उसका प्रशासनिक विस्तार की दृष्टि से काउंटी द्वारा रखा जाता है। राज्य के कानून द्वारा रूप एवं बनावट के प्रत्येक उत्पादनों के लिए एक स्तर निर्दिष्ट कर दिया जाता है तथा काउंटी एक नगर के अधिकारों इन स्तरों को प्रभावित करने का काम करते हैं। इसी प्रकार राज्य द्वारा निष्ठा के बारे में भी कम से कम आवश्यकताएं निर्धारित कर दी जाती हैं किन्तु काउंटी एक नगर का सहायक उनको प्रशासनिक बनाने के लिए उत्तरदायी होती है। राज्य के कानून को तोड़ते हुए अशरणा किये जाते हैं और अशरणा की काउंटी या नगर के अधिकारों द्वारा हिरासत में लिया जाता है। काउंटी अधिकारों द्वारा उस पर कानूनी कार्रवाई की जाती है तथा काउंटी द्वारा निर्वाचित म्यार शेरिफ के बारे में नियुक्त होता है। इसी प्रकार के अनेक उदाहरण प्रस्तुत किये जा सकते हैं। इन सबसे यह स्पष्ट हो जाता है कि काउंटी को अनेक स्थानीय कार्य सम्पन्न करने होते हैं। स्थानीय सरकार राज्य सरकार की सेवा प्रशासनिक दृष्टि से करती है।

यह कहा जाता है कि एक आदर्शपूर्ण काउंटी (Typical County) की नगरपालिका प्रशासन भी हो सकते हैं। किन्तु ऐसा होने पर भी उसे समाप्त करना एक सरल कार्य नहीं है। मि. जॉन्सन का कहना है कि काउंटी द्वारा सम्पन्न की जाने वाली प्रशासनिक सेवाएँ मूलभूत हैं। यह कहना उचित होगा कि जो मोक्ष प्रणाली सरकार में दक्षिण लेते हैं उन्हें काउंटी की समाप्ति करने की ओर ध्यान देने की अपेक्षा इनको सुधारने की ओर ध्यान देना चाहिए।¹

1 "The administrative services performed by the county are essential, and it may well be that those who are interested in good government should give their attention to the

यह सच है कि काउन्टी राज्य का एक अतिकरण होती है किन्तु इनके साथ ही यह भी सच है कि यह राज्य की कृति भी है।^१ यह राज्य द्वारा बनाई जाती है तथा सदैव ही इसके नियन्त्रण में रहती है। राज्य चाहे तभी इसे मिटा भी सकता है। प्रारम्भ में काउन्टीज पर इस शक्ति का प्रयोग राज्य की विधान सभा द्वारा किया जाता था। बाद में राज्य के संविधान ने व्यवस्थापिकाओं की स्वेच्छाचारिता से बचाने के लिए विभिन्न उपबंध बनाये। उदाहरण के लिए सीमाओं को बदलने के सम्बन्ध में बना कर दिया गया, इसी प्रकार काउन्टी सीट को भी उस समय तक नहीं हटाया जा सकता था जब तक कि प्रभावित व्यक्तियों की स्वीकृति प्राप्त न कर ले।

काउन्टी के अधिकारी

[The Officers of County]

संयुक्त राज्य अमेरीका में शक्ति के पृथक्करण का सिद्धान्त अपनाया जाता है। वहां व्यवस्थापिका, कार्यपालिका एवं न्यायपालिका भूगो को पृथक्-पृथक् रखा जाता है ताकि कोई भी अपनी शक्तियों का जनता के अधिकारों एवं स्वतंत्रताओं के विरुद्ध दुरुपयोग न कर सके। तीनों ही भूग इस दृष्टि से एक दूसरे पर प्रतिबन्ध लगाते थे तथा उनके बीच समुन्मन भी बना रहता था किन्तु काउन्टी के संगठन में यह परम्परागत पृथक्करण नहीं रखा गया है। इसमें मुख्य कार्यपालिका नहीं होती तथा इसके अनेक अधिकारियों पर एकीकृत नियन्त्रण नहीं होता। ये ऐसे कार्यों को सम्पन्न करते हैं जो कि न्यायिक एवं प्रशासकीय प्रकृति के होते हैं। काउन्टी के संगठन के विभिन्न अङ्ग होते हैं। न्यू इंग्लैण्ड को छोड़ कर अन्य राज्यों में काउन्टी का संगठन भ्रष्टान्त षट्टिल होता है क्योंकि इसको अनेक कार्य सम्पन्न करने होते हैं। शक्तियों एवं कर्तव्यों को व्यक्तिगत प्रशासकीय अधिकारियों के बीच विभाजित कर दिया जाता है तथा उन पर काउन्टी प्रायुक्तों, पर्यवेक्षकों के मण्डल या काउन्टी मण्डल का सामान्य पर्यवेक्षण रहता है। काउन्टी का क्लर्क नगराधिप (Sheriff), अभियोग चलाने वाला (Prosecutor), कोषाध्यक्ष (Treasurer), आदि व्यक्तिगत अधिकारियों की शक्तियां कानून द्वारा स्पष्ट कर दी जाती हैं तथा वे ही कानून के प्रति उत्तरदायी रहते हैं। काउन्टी के विभिन्न अधिकारियों के कर्तव्यों का काउन्टी द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों के प्रसंग में समझा जा सकता है। काउन्टी के संगठन में काउन्टी मण्डल (County Board) का महत्वपूर्ण स्थान होता है।

काउन्टी मण्डल [The County Board]—काउन्टी में सर्वाधिक महत्वपूर्ण प्रशासकीय निकाय काउन्टी मण्डल होता है जिसको कई एक अन्य

improvement of the county rather than to the hopeless cause of its abolition."

—*Claudius O. Johnson Govt in the United States*, Sixth Edition, 1958 P. 557

1. "While the County is an agency of the State, it is likewise a creature of the State." —Cook County V. Chicago, 142 NE. (11), 512 (1924).

नामों से भी पुकारा जाता है। रोडे द्वीप (Rhode Island) को छोड़ कर सभी राज्यों की काउन्टीज में यह नियम पाया जाता है। जैसे न्यू इंग्लैंड के अन्य राज्यों में भी मजहल अथवा काउन्टी का सरकार की इकाई के रूप में कोई महत्व नहीं होता। एक खासतौर पर काउन्टी (Typical County) चीन या पाच सदस्यी वाला छोटा निवास होता है किन्तु कुछ दूसरे राज्यों में इसकी संख्या पचास से भी अधिक हो जाती है। काउन्टी के मजहल के सदस्यों की काउन्टी प्रमिता उनका जिलों की जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है। कुछ राज्यों में इन सदस्यों को उन जिलों द्वारा नामांकन दिया जाता है जिसमें जिन वे रहते हैं तथा पूरी काउन्टी के मतदाताओं द्वारा उनका चुनाव होता है। अन्य राज्यों में उनका जिलों द्वारा ही नामांकन दिया जाता है तथा उन्हीं के द्वारा निर्वाचन किया जाता है।

न्यू इंग्लैंड जैसे राज्यों में काउन्टी को टाउनशिप्स (Townships) में विभाजित कर दिया जाता है। ये टाउनशिप्स मजहल के सदस्यों का चयन करते हैं। यहाँ इसे पर्यवेक्षकों का मजहल (Board of Supervisors) कहा जाता है। इस प्रकार का मजहल न्यूयार्क, मिचिगन, विसकोन्सिन, तथा इलिनोइस की अधिकांश काउन्टीज में पाया जाता है। इन राज्यों की काउन्टीज का प्रकार या क्षेत्र छोटा होत हुआ भी इनकी टाउनशिप्स की संख्या अधिक होती है। इन राज्यों में काउन्टी बोर्ड का आकार १५ से लेकर १४१ सदस्यों तक हो जाता है। मजहल में औसतन २५ सदस्य होते हैं।

दस के कुछ भागों में काउन्टी मजहलों का रूप उनका दोनों रूपों में भी मिल जाता है। कनवटीकट राज्य में काउन्टी का थोड़ा महत्व है वहाँ मजहल को राज्य की विधान सभा द्वारा नियुक्त किया जाता है। जॉर्जिया में सभाचारण या प्रोबेट न्यायाधीश की वे अधिकार अधिकारों प्रदान की जाती हैं जो कि जैसे काउन्टी मजहल में निहित होती हैं। इस राज्य में मजहल पूरा राज्य मजहलों को भी अधिकारों अधिकारों माली जाती हैं। अलाबामा (Alabama) में काउन्टी मजहल को कम्युनिटी मजहल (Board of Commissioners) या राज्य मजहल (Board of Revenue) कहा जाता है। जैसे काउन्टी सरकार का वह बहुत कुछ विशेष व्यवस्थापन द्वारा निर्धारित किया जाता है तथा प्रोबेट न्यायाधीश को मजहल का सभापति बनाया जाता है।

काउन्टी के मजहल के सदस्यों को दो अवकाशवार वर्षों के लिये चुना जाता है तथा उनकी सदस्यता का इस प्रकार प्रबंधित किया जाता है कि सभी सदस्य एक साथ ही न हट जायें वरन् प्रति वर्ष या प्रति दूसरे वर्ष मजहल की संख्या आंशिक रूप से बदलती रहे। अधिकांश देहाती काउन्टीज में पदाधिकारियों को केवल कुछ ही समय तक कार्य करना होता है तथा जब वे काउन्टी कार्य में संलग्न होते हैं तो उनको प्रतिदिन का कुछ व्यय दिया जाता है। प्रस्तावों को रोकने के लिये कानून द्वारा मोटिव की संख्या को सीमित कर दिया जाता है अथवा प्रतिवर्ष वेतन या माहसल के रूप में जो भी दिया जायगा उसे तय कर दिया जाता है।

जहाँ तक छोटे मण्डलों का प्रश्न है उनके कार्य का संगठन अत्यन्त रत होता है। प्रायः सभी विषयों पर मण्डल में विचार-विमर्श किया जाता। जिन राज्यों में मण्डल का आकार बड़ा होता है वहाँ प्रारम्भिक अध्ययन लिये समितियों की रचना करना परम्परागत है। ये समितियाँ अपने प्रतिवेदन पूर्ण समिति के सामने रखती हैं। यह प्रक्रिया अपरिहार्य है क्योंकि मण्डल का समय-समय पर मिलना सम्भव नहीं होता। जहाँ इन समितियों की सदस्यता स्थायी होती है वहाँ इनको काउन्टी के प्रशासन के विभिन्न भागों पर प्रशासकीय पर्यवेक्षण रखना होता है तथा प्रतिवेदन प्रस्तुत करना होता है। समिति की बैठकें प्रायः होती रहती हैं, इसके परिणामस्वरूप कुल व्यय की मात्रा बढ़ जाती है।¹

काउन्टी मण्डलों में जिन लोगों का निर्वाचन किया जाता है इससे सम्बन्धित जानकारी पर्याप्त रुचिकर है। वस्तुस्थिति का अध्ययन करने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि उनका निर्वाचन एक सन्तोषजनक स्तर पर सम्पन्न किया जाना है। किसान, छोटे व्यापारी, काउन्टी बैंक के कर्मचारी, डॉक्टर, वकील, व्यावसायिक राजनीतिज्ञ आदि को मण्डल का सदस्य बनाया जाता है। काउन्टी मण्डल उसके सदस्यों के गुणों, महत्वाकांक्षाओं एवं दृष्टिकोणों को प्रतिबिम्बित करता है। एक प्रतिनिधित्वपूर्ण सरकार से यही प्राप्ति की सकती है। यदि हम मण्डल के कार्यों का पिछला इतिहास देखें तो पायेंगे कि इसके सदस्यों में पूरी शक्ति के साथ जनता की सेवा की है। देहली जनता एकमीकी योग्यता अथवा प्रशासकीय कुशलता की इतना मूल्यवान नहीं समझी बिना कि यह भिन्नता एवं शीघ्र पटु च को महत्व देती है। इन सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि मण्डल के सदस्य प्रायः ईमानदार एवं अग्रगण्य उद्देश्य लेकर चलने वाले होते हैं किन्तु ये लोक प्रशासन में होने वाले विकासों से न तो सूचित रहते हैं और न ही उसी प्रकार ज्ञान रखते हैं।

काउन्टी मण्डल की शक्तियाँ (The Powers of County Board)

काउन्टी के मण्डल द्वारा उन शक्तियों का प्रयोग किया जाता है जो राज्य के संविधान एवं व्यवस्थापिका द्वारा उसको प्रदान की जाती हैं। जो विधेयक काउन्टी सरकार के यंत्र का गठन करते हैं प्रायः उनमें ही यह बता दिया जाता है कि काउन्टी मण्डल द्वारा काउन्टी के कार्यों का प्रबन्ध किया जायेगा अथवा यह उन पर पर्यवेक्षण रखेगा। इस प्रकार के कथन असल में मण्डल द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों का सही रूप प्रस्तुत नहीं कर पाते। असल में काउन्टी का कार्य एवं उनके मामले ऐसे अनेक अधिकारियों को सौंप दिये जाते हैं जो कि मण्डल के नियंत्रण के विषय नहीं होते। प्रायः ये सभी अधिकारी जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं। यह भी हो सकता है कि इन अधि-

1. A. W. Bromage and T. H. Reed, "Organisation and Cost of County and Township Govt. in Michigan," Michigan Local Govt. Series, 1933

कारियों का राजनयिक विश्वास मण्डल व मन्त्रियों से पृथक् हो। यह भी आवश्यक नहीं है कि अधिकांश एव मण्डल के बीच भिन्नतापूर्ण सम्बन्ध रहे। दोनों के बीच समुदाय हानि की सम्भावनाओं का प्रभाव रहता है क्योंकि प्रत्येक द्वारा कानून की अपनी शक्तियों की दृष्टि से देखा जाता है तथा मतदानधो को अपने पक्ष में रखने का प्रयास किया जाता है। माधुर्य रूप से मण्डल किसी भी अधिकारी को एक कार्य करने के लिए नहीं कह सकता और न ही उस किसी कार्य के करने से रोक सकता है। अधिकांश एव मण्डल स्वयंसेवकों को सम्मिलित करने में सक्रिय रहते हैं। मण्डल द्वारा उनका धन की राकड़ कर कर राकड़ लिया जा सकता है किन्तु वाट देने की किसी प्रकार की व्यवस्था नहीं कहा जा सकता। इन स्थिति का यह निष्कर्ष भी नहीं निकाला जाना चाहिए कि काउंटी मण्डल बेकार है अपना गतिहीन है। यह काउंटी सरकार का बँट हाथ है तथा इनके द्वारा अनेक महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न किए जाते हैं। इन कार्यों का बहुत निम्न प्रकार किया जा सकता है।

(१) यद्यपि मण्डल द्वारा काउंटी के निर्वाचित अधिकारियों पर प्रभावशाली नियंत्रण लागू नहीं किया जा सकता किन्तु फिर भी यह उन अधिकारियों पर ता नियंत्रण रहता ही है जिसकी नियुक्ति मन्त्रियों व द्वारा की जाती है। अधिकारियों का नियुक्ति करने की व्यवस्था का प्रभाव प्रचारका द्वारा विराध किया जाता है और यही कारण है कि इन अधिकारियों की गति को बढ़ावा नहीं जाता। दूसरी ओर नियुक्त अधिकारियों की गति बढ़ावा का प्रभाव प्रभाव रहता है। काउंटी के अधिकारियों की अन्तर्गत कार्य क्षेत्र विस्तृत है तथा कानून द्वारा उनकी नियुक्ति एवं नियंत्रण से सम्बन्धित कानून द्वारा मण्डल की सीधी जाती है।

(२) राज्य का कार्यक्षेत्र बढ़ जाने से मण्डल की स्वतन्त्रता का क्षेत्र सीमित हो गया है किन्तु एक अन्य प्रश्न है किन पर नाति सम्बन्धी नियुक्त मण्डल द्वारा ही किए जाने हैं। उदाहरण के लिए मण्डल द्वारा ही यह नियुक्त किया जाता है कि कौनसे उच्च प्रारम्भ भिन्ने जाय। कौनसे मन्त्र एव मन्त्रियों बताया जायगी किन स्वयंसेवकों अधिनियमों को काउंटी के लिए स्वीकार किया जायेगा किन्तु भी उन्हें धरोही जायगी कौन-कौन से सम्बन्धित पुन बनाय जायग।

(३) काउंटी के कार्यों में सबसे अधिक खर्चा व बचत करने का है। अधिकांश राज्यों के कानून इस विषय के सम्बन्ध में व्यवस्था व्यवधान बना देते हैं किन्तु यह सुझाव प्रसंग्य है कि कानून के माध्यम से ठेके देने के कार्य में होने व सी सुझावों को रोक जा सके। यदि मण्डल के सदस्य महान हैं तो उनका ही गई स्वयंसेवकों शक्तियों का व दुर्भाव प्रभाव और भी नहा प्रभाव दिया गया तो ईमानदार व्यक्ति मुक्तिकर व कार्य कर पायगा। येन मण्डल के सदस्य ईमानदार होते हुए भी उचित हुए कार्यों के सम्बन्ध में ठेके की गति पर सतर्कता रूप से विचार नहीं कर पाते। दहाती काउंटी द्वारा किये गये ठेकों के इतिहास को देखने पर ज्ञात होता है कि यह प्रयोग्यता एवं भ्रष्टाचार से पूर्ण है। नवरी में किये जाने वाले ठेके करने प्रतिक्रिया प्रभावपूर्ण नहीं होते।

(४) मण्डल द्वारा छोटे अधिकारियों को नियुक्त किया जाता है तथा विभिन्न काउन्टी मस्याओं के लिए नियम एवं विनियम बनाए जाते हैं। मण्डल की यह शक्ति लगातार बढ़ती ही जा रही है। जब मण्डल द्वारा नियुक्तियों की जाती है तो लघु प्रशासकों का प्रभाव रहता है तथा कानूनी प्रावधानों के रहते हुए नौ मार्द-मनीवेवाद का जार रहता है।

(५) सन् १९३५ में संघीय समाज सुरक्षा अधिनियम पार हुआ। इनमें पूर्ण सभी प्रकार के कल्याणकारी कार्यों पर काउन्टी मण्डलों का नियन्त्रण पूरी तरह से रहता था। राज्य द्वारा स्थानीय नीति के विषयों में प्रभाव डाला जा सकता था। वर्तमान समय में जो संघीय नीति धारणाएँ जाती हैं उनके अनुसार वृद्धावस्था सहायता, अशिक्षित कामकों की सहायता, अर्थों की सहायता, पूर्णतः स्वाधीन रूप से अष्टमर्ष लोगों की सहायता आदि के प्रशासन में काउन्टी मण्डल की शक्तियों पर लघु सरकार द्वारा सीमाएँ लगायी जाती हैं। ये श्रेयाँ संघीय अनुदान के आधार पर संचालित की जाती हैं।

(६) काउन्टी के कार्यालयों के लिए तथा मस्याओं के लिए आवश्यक चीजों की खरीद का उत्तरदायित्व बहुत कुछ मण्डल का ही होता है। कई एक काउन्टीज में यह देखा जाता है कि मण्डल अपने इस कार्य को सम्पन्न करते समय उत्तमर्षी एवं अक्षम्य अधिकर करता है। एक भारसंपूर्ण काउन्टी में स्थिति को सुधारने के लिए बहुत कम प्रयास किया जाता है। खरीददारी करने के लिए एक विशेष अधिकारी (Purchasing agent) रखा जाता है। इस अधिकारी के अस्तित्व का धीमे-धीमे मिट्ट कराने योग्य कार्य केवल कुछ ही काउन्टीज में रहता है। राज्य की खरीददारी की सुविधाओं की स्थानीय निष्कर्षों की सुविधा रखने के लिए अनेक समस्याएँ रहती हैं किन्तु इनमें से अधिकांश का साम नहीं उठाया जाता।

(७) 'मण्डल' काउन्टी का एक नीति-निर्णायक निकाय होता है और इस रूप में उसको अनेक वित्तीय शक्तियाँ सौंपी जाती हैं। उदाहरण के लिए बजट को बनाना या स्वीकार करना, कर की दर को तय करना, व्यक्तियों एवं क्षेत्रों के बीच मूल्यांकन का समीकरण करना। औसतन काउन्टी मण्डल इन सभी कार्यों को सम्पन्न नहीं कर पाता। कई एक ऐसे म्यज जो काउन्टी मण्डल के अधिकार में होते हैं उनको राज्य के कानून द्वारा इस प्रकार का हना दिया जाता है कि इसे राज्य की आज्ञा लेने पर ही किया जा सके। सामान्यतः मण्डल को निर्वाचित काउन्टी अधिकारियों के आचरण की जाँच करने का कोई अधिकार नहीं होता और इसलिए इन अधिकारियों द्वारा फंड के लिए जो प्रायंता की जाये उसको यह ठुकरा नहीं सकता। मूल्यांकनकर्ता, पाबोटर कोषाध्यक्ष आदि अधिकारी इसके प्रति उत्तरदायी नहीं होते।

न्यायिक अधिकारी (Judicial Officers)—काउन्टीज में अनेक ऐसे अधिकारी होते हैं जो कि न्याय के प्रशासन से सम्बन्ध रखते हैं। उदाहरण के लिए अनियोग चलाते वाला एटर्नी, नगराधिप तथा कोरीनर आदि अथवा कानूनी दृष्टि से ये अधिकारी राज्य के अधिकारी होते हैं किन्तु इनको स्थानीय जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है इसलिए नागरिक उनको स्थानीय अधिकारी के रूप में ही जानते हैं।

प्रवक्ताय प्रताप नामा अधिकाारी (Prosecutor) काउंटी का एक मुख्य अधिकारी होता है। इस काउंटी का एटार्नी, राज्य का एटार्नी और प्रॉटेक्ट एटार्नी आदि अन्य अनेक नामों से पुकारा जाता है। यह राज्य का नाम पर सभी अपराधियों के विरुद्ध प्रवक्ता बनता है। इस अधिकारी के कार्य ही इस बात का निवारण करने हैं कि काउंटी को कानून का प्रभारी बनाने में सक्षम प्रतिष्ठा प्राप्त हो। कुछ अधिकारों का अनुवीक्षण प्रताप नामा विशेष प्रकार के अपराधों से सम्बन्धित रहता है जब कि कुछ मुख्य प्राधिकार ऊपर बताये हुए राज्यपाल और गवर्नर को प्राप्त कर भेजते हैं। जब दीवानी मुकदमों में राज्य का काउंटी एवम् कार्य करता है तो यह अधिकारी उनका प्रतिनिधित्व करता है। यह काउंटी के अन्य अधिकारियों के लिए एक कानूनी सहायक के काम करता है।

शेराफ (Sheriff) एक अन्य काउंटी अधिकारी होता है जिसको जनता द्वारा नियुक्त किया जाता है। यह मा डिप्टी जूज हाउस की काउंटी में अत्यन्त महत्त्वपूर्ण स्थान रखता है। किन्तु यह कहा नहीं जा सकता कि यह ही जन प्रतीय काय प्रभार करता है। मुख्य राज्य प्रभारों की काउंटी में इस अधिकारी के मुख्य पर धन है—भाषा को रक्षा करना अपराधियों का पकड़ना, जेलों में इनका प्रशासन भरणों को नियमित करना आदि। अतः काउंटी का जेल भी प्रशासित करना, तथा कानून द्वारा मोद गये अन्य राज्य प्रभार करना। नगरपालिका नगरपालिका काय बड़े जेलों के कारण अत्यन्त पुनर्मिलन में आता है। यह पुनर्मिलन के य उमक कायान्त के मुख्य कार्य है तथा यह नगरपालिका कायों का प्रशासन करने के लिए पूर्णतः अतिरिक्त नहीं होता। उमक प्रधानस्थ अधिकारी भी अत्यन्त महत्त्वपूर्ण होता है। राज्य का यह है कि कानून का लागू करने वाले अधिकारों के रूप में नगरपालिका कायान्त प्रभारों से विच्छेद युक्त है। कुछ प्रभारों को छोड़कर यह प्राथमिक अपराधियों का सामना करने में पर्याप्त समर्थ है। यह कहा जाता है कि जब तक य अधिकारों निर्वाचित एवं राजनैतिक आधार पर रहेंगे तब तक य अत्यन्त महत्त्वपूर्ण ही बने रहेंगे।

कारागार (Coroner) एक अन्य अधिकारी होता है जो कि सम्मान के पर पर रहता है। इस पदाधिकारी का महत्त्व नगरपालिका को प्रेषणा बाद तक बना रहा है। वर्तमान समय में कारागार द्वारा किये जाने वाले कार्य हैं दुष्ट तथा य हानि पाली मृत्यु के कारणों की जांच करना, यदि डॉक्टर द्वारा बीमार को दसमाय न की जाय तो उसकी जांच करना, जुमाने के अनुमान पर यदि यह प्रकट किया जाय तो उसकी जांच करना आदि। कारागार का यह कार्य है कि यह जूरी द्वारा अनुमान प्रमाणों की पराधा कर, प्रमाणों को दसमाय कर। मृत्यु के कारणों की जांच करने के लिए वैज्ञानिक प्रतिष्ठान एवं शरीर विद्या की जानकारी प्रकरो हाती है किन्तु निर्वाचन द्वारा नियुक्त कारागार में य योग्यता नहीं होती। कारागार का कार्य ऐसा है जिससे कि प्रेषण अधिकारों का सहयोग प्रकरो हाता है। कई राज्यों में कारागार के कृत्य प्रायोगिकता की ओर दिये गये हैं जिसे यह अधिकार होता गया है कि आवश्यकता पड़ने पर वैज्ञानिक विशेषज्ञ को बुला सके। कनेक्टिकट राज्य में

कारोन्स को न्यायालय द्वारा नियुक्त किया जाता है। यह एक कानूनवेत्ता होता है। अपने मंडीकल कर्तव्यों को वह एक नियुक्त परीक्षक के लिए छोड़ देता है। नियुक्त मंडिकल परीक्षक कारोन्स के पद पर आसीन होता है।

उक्त अधिकारियों के अतिरिक्त काउन्टी में वित्तीय अधिकारी भी होते हैं जिनको कि वित्त के विभिन्न पहलुओं के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है। मूल्यांकनकर्त्ता अधिकारी (Assessor) कम से कम आधे राज्यों की काउन्टीज में होता है। यह मूलतः एक निर्वाचित अधिकारी है। सम्पत्ति का मूल्यांकन एक तकनीकी कार्य है, इसे प्रायः कुशलतापूर्वक सम्पन्न नहीं किया जाता। इसके अधिकारी के प्रकार्यकुशल व्यवहार का एक मुख्य कारण यह है कि प्रायः छोटे जिलों में इस निर्वाचित अधिकारी पर अनेक बाहरी प्रभाव पड़ते हैं। यदि यह अधिकारी पुनः निर्वाचित होना चाहता है तो इसको सम्पत्ति के निर्धारित मूल्यों के सम्बन्ध में बुद्धिपूर्ण एवं सावधानीपूर्ण व्यवहार करना चाहिए। इसके अतिरिक्त घसंतोपजनक मूल्यांकन का एक अन्य कारण यह है कि मूल्यांकनकर्त्ता अपने कर्तव्यों को सम्पन्न करने में पर्याप्त प्रकुशल होते हैं। उनमें इस कार्य के लिए विशेष ज्ञान एवं योग्यता नहीं रहती। मूल्यांकनकर्त्ता की नियुक्ति उसे राजनीति से बाहर नहीं कर देती वरन् असल में उसे राजनीति के साथ और अधिक घनिष्ट रूप से सम्बंधित कर देती है। मूल्यांकनकर्त्ता अधिकारी का चुनाव करते समय जनता उसकी योग्यताओं की प्रायश्चित्ता दे यह एक कठिन काम है तथा इसके लिए पर्याप्त समय की आवश्यकता होती है। जैसे कभी-कभी यह भी मुभाव दिया जाता है कि इस पद को निर्वाचित न रख कर नियुक्त किया जाने वाला ही क्यों न बना दिया जाये। यह मुभाव इसलिए प्रभावशाली नहीं सम्भ्रा जाता क्योंकि जनता का प्रभाव इससे कम हो जायेगा। किन्तु समय के साथ-साथ कुछ राज्यों में इस दिशा में प्रगति हो रही है तथा योग्य व्यक्तियों को इस पद पर लिया जाने लगा है साथ ही मूल्यांकन का तरीका भी वैज्ञानिक होता जा रहा है।

काउन्टी का कोषाध्यक्ष (Treasurer) भी प्रायः एक निर्वाचित अधिकारी होता है। वह धन प्राप्त करता है, उसे बैंक में जमा कराता है तथा धन को कानून के अनुसार ही चुकाता है। कानून द्वारा यह सारी व्यवस्था विस्तार के साथ स्पष्ट पर दी जाती है और ऐसी स्थिति में कोषाध्यक्ष को बहुत कम स्वैच्छा का अधिकार प्राप्त हो पाता है। पहले यह परम्परा थी कि कोषाध्यक्ष जिस धन को बैंक में जमा कराता था उस पर मिलने वाले व्याज को भी वह अपने ही जेब में रखता था। यह परम्परा अब कानून द्वारा गोक दी गई है। काउन्टी के फंड को जमा कराने के मामलों में अनेक अनियमितताएँ एवं भ्रष्टाचार देखे गये हैं। राजनैतिक मित्रों के बैंको में धन जमा कराया जाता है। ऐसे समय भी धन जमा करा दिया जाता है जबकि ऐसा करने की आवश्यकता न हो। कुछ राज्यों में इस व्यवस्था को सुधारने के लिए यह प्रवन्ध दिया गया है कि काउन्टी-मण्डल ही इस बात का निश्चय करे कि क्या जमा कराना है और वहाँ जमा कराना है। इन कार्यों के अतिरिक्त कोषाध्यक्ष राज्य के कोष की एकत्रित करने में भी एक एजेंट की भाँति कार्य करता है। कुछ राज्यों में वह धन को प्राप्त करके काउन्टी की स्थानीय इकाइयों को तौल देता

है। कई एक राज्यों में घन को टाउन या टाउनाशिप द्वारा एकत्रित किया जाता है किन्तु यह व्यवस्था अपेक्षाकृत अधिक महंगी होता है।

अकसणकर्त्ता (Auditor) भी काउन्टी का एक वित्तीय अधिकारी होता है। यह अधिकारी लगभग एक तिहाई राज्यों की काउन्टीज में पाया जाता है। उसका मुख्य वतस्थ काउन्टी के विरुद्ध विधेयकों व दावा की परीक्षा करना तथा उनको स्वीकार करना होता है। जब आडीटर द्वारा समर्थन प्रदान कर दिया जाता है तो काउन्टी मण्डल भूगतान की यात्रा टे दता है। अहा कहीं आडीटर का पद नहीं होता है वहा काउन्टी के क्लर्क द्वारा उसके कार्यों को सम्पन्न किया जाता है।

काउन्टीज में अधिकारी वर्ग की संख्या बहुत बड़ी होती है। लगभग २५ राज्यों की काउन्टीज में यह भी व्यवस्था है कि एक पाउंटी क्लर्क रखा जाये। यह पद प्रायः निर्वाचित होता है। क्लर्क द्वारा काउन्टी बोर्ड की प्रक्रियाओं का अभिनय रखा जाता है। यह चुनावों के लिये मत पत्र तैयार कराता है तथा उनको बांटता है। यह कुछ प्रकार के साइसेंस जारी करता है। इनके अतिरिक्त यह घनक मतिमहसालमय तथा निपिक वर्षाण कार्य सम्पन्न करता है। ये कार्य प्रत्येक राज्य में पृथक्-पृथक् होते हैं। जहां वही काउन्टी क्लर्क नहीं होता वहा इसका कार्यो को न्यायालय के क्लर्क या अन्य अधिकारियों द्वारा सम्पन्न किया जाता है।

विधि पत्रों (Deeds) का पंजीकरण करना काउन्टी का एक मुख्य कार्य होता है। इनसे संबंधित अधिकारी का कर्तव्य है कि वास्तविक सम्पत्ति की वित्री तथा स्थानान्तरण का अभिलेख रखे। यह कार्य प्रायः उन काउन्टीज में अधिक महत्व रखता है जहां पर कि वास्तविक सम्पत्ति को प्रायः बढ़ाया जाता है। जिस काउन्टी में इस कार्य को सम्पन्न करने के लिये पंजी-कर्त्ता नहीं होता वहा इसे अन्य काउन्टी अधिकारी करता है। स्कूल, सड़क कल्याण आदि कार्यों से सम्बन्ध रखने वाले अन्य अधिकारी भी होते हैं जो कि विभिन्न कार्यों को सम्पन्न करते हैं। ये सभी वंशित अधिकारी काउन्टी के प्रशासकीय अधिकारी होते हैं। इनके अतिरिक्त अधिक जनसंख्या वाले क्षेत्रों में सैकड़ों या हजारों ही सहायक उप-एवं लिफ्टिंग के कार्यकर्त्ता होते हैं। कुछ काउन्टीज में इस प्रकार के सहायकों को मायता के आधार पर लिया जाता है।

काउन्टी के उप-सभाग

[Subdivisions of the County]

काउन्टी अपने आप में एक बड़ा क्षेत्र होता है जिसकी जनसंख्या भी बहुत अधिक होती है। स्थानीय प्रशासन की दृष्टि से काउन्टी का भागे विभाजन करना आवश्यक हो जाता है। काउन्टी का भागार एवं जनसंख्या जितनी अधिक होती है उसका विभाजन भी उतने ही वर्गों में कर दिया जाता है। काउन्टी के विभाजन की प्रथम इकाई टाउन को माना जा सकता है। यू.एस.लैंड के राज्यों में यह इकाई अत्यन्त महत्वपूर्ण एवं प्रभावशाली है तथा उपनिवेशवादी काल से ही चली आ रही है। इन राज्यों में टाउन का महत्व एवं प्रभाव काउन्टी से भी अधिक है। यह समझना कभी-कभी कठिन हो जाता

है कि २५ वर्गमील का न्यू इंग्लैंड राज्य का टाउन एक देहाती क्षेत्र होता है जिनमें कि प्रायः एक गांव भी आ जाता है। टाउन के सम्बन्ध में हम पहले ही बहुत कुछ अध्ययन कर चुके हैं। यहाँ इतना ही कहना पर्याप्त होगा कि मैदानिक रूप से टाउन का प्रशासन समस्त नागरिकों द्वारा नञ्चालित किया जाता है जो कि टाउन मार्टिस में जम्कर मिलते हैं। ये स्थानीय कानून बनाते हैं, एक करके नया अन्य अधिकारियों का नियुक्त करते हैं जो कि इन कानूनों को क्रियान्वित कर सकें तथा राज्य द्वारा सौंप गये बनेक कर्तव्यों को पूरा कर सकें। यह सिद्धान्त केवल उन्हीं नमार्जों में व्यावहारिक रूप प्राप्त कर पाता है जो कि मुख्य रूप से कृषक हैं तथा जिनकी जनसंख्या बहुत अधिक नहीं है। किन्तु हम हजार या पन्द्रह हजार निवासियों वाले औद्योगिक प्रदेशों में यह व्यवस्था टूट जाती है तथा इसके स्थान पर प्रत्यक्ष से व्यवस्था करना जरूरी हो जाता है।

अधिक जनसंख्या वाले समुदायों का प्रशासन करने के लिए नगर सरकार को अधिक उपयुक्त समझा जाता है। जब टाउन व्यवस्था अभ्यावहारिक सिद्ध हो जाती है तो नगर व्यवस्था को ही अपनाया जाता है। न्यू इंग्लैंड की भांति कुछ अन्य राज्यों में भी टाउन तथा टाउनशिप व्यवस्था को अपनाया गया है किन्तु केवल केन्द्रीय राज्यों में ही यह व्यवस्था न्यू इंग्लैंड के राज्यों से मिलती हुई है। यहाँ भी टाउन का महत्व इतना अधिक नहीं है। मध्य-पश्चिम में 'टाउन' काउन्टी का अधीनस्थ है वहाँ स्कूल, सड़क तथा अन्य स्थानीय कार्यों को अन्य सत्ताओं द्वारा सम्पन्न किया जाता है। टाउन में केवल देहाती जनसंख्या ही रहती है।

काउन्टी का अन्य उपसंभाग काउन्टी जिले होते हैं। दक्षिणी एवं पश्चिमी राज्यों में काउन्टीज को जिन नामों में विभाजित किया जाता है वे म्यागाधीश जिले (Magistral Distts.), नागरिक जिले (Civil Distts.) तथा प्रीसिपिट्स कहलाते हैं। गांव तथा जिले के पन्तर्गत बसे हुए छोटे नगर भी जिला मंडलन के भाग बन जाते हैं। ये जिले चुनाव कार्य के लिए उत्प्रेरित क्षेत्र होते हैं तथा इनको न्याय, स्कूल एवं देहाती सड़कों के प्रशासन के लिए अधिक उपयुक्त समझा जाता है। इन दिनों को एक मुख्य विशेषता यह होती है कि ये काउन्टी के पूरी तरह से अधीनस्थ होते हैं। ये प्रशासकीय लक्ष्यों के लिए बनाये जाते हैं तथा इनकी शक्ति बहुत कुछ सीमित होती है। दक्षिण में स्थानीय सरकार का विकास काउन्टी को दिशा में हुआ है तथा पश्चिम में क्षेत्र व्यापक है तथा प्रत्यक्ष-प्रत्यक्ष बसे हुए हैं इसलिए इन दोनों ही क्षेत्रों के राज्यों में स्थानीय सरकार का विकास टाउनों के रूप में न हो सके जैसा कि न्यू इंग्लैंड में हुआ है।

काउन्टी के प्रशासन को विशेष जिलों में विभाजित कर दिया जाता है। पश्चिम एवं दक्षिण के राज्यों में नियमित काउन्टी जिले घनेक प्रशासकीय कार्यों को समान रूप से सम्पन्न नहीं करते। फलतः स्कूलों, सड़कों, नालियों, सिंचाई एवं ऐसे ही अन्य कार्यों के प्रशासन के लिए विशेष जिलों का संगठन किया जाता है। प्रोफेसर एफ० एच० गिल्ड (F. H. Guild) के मतानुसार हम प्रकार के जिलों के ४७ प्रकार थे जो कि २६ विभिन्न नामों से कार्य कर

रहे थे। विशेष जिले (Special Districts) के लिए यह जरूरी नहीं है कि वे काउन्टी, नियमित जिले या टाउनशिप की सीमाओं में अपने धारकों मर्यादित रखें। उनकी सीमायें आवश्यकता के क्षेत्र द्वारा निर्धारित की जाती हैं। उनको पूर्वं स्थित राजनैतिक इकाइयों के आधार पर ही निश्चित नहीं किया जाता। विशेष जिलों का अपना लाभ है। ये विशेष सेवाओं को उपलब्ध करते हैं जिसको कि नियमित जिलों द्वारा सम्पन्न नहीं किया जाता। इनकी स्थापना का एक अन्य लाभ वित्तीय क्षेत्र में होता है, यह यह है कि काउन्टीज तथा नियमित जिलों की धन परवृत्ति करने की शक्ति कानून द्वारा सीमित कर दी जाती है किंतु विशेष जिने की स्थापना करके निर्धारित लक्ष्य के लिए पर्याप्त धन एकत्रित किया जा सकता है। वैसे इस प्रकार की व्यवस्था को गरशताओं द्वारा अच्छा नहीं समझा जाता क्योंकि उनके ऊपर भार बढ़ जाता है। विशेष जिलों के प्रचिकारिया को प्रायः राज्य या काउन्टीज की सलाहों द्वारा नियुक्त किया जाता है। वैसे कई बार जनता के चुनाव द्वारा इनकी नियुक्ति कर दी जाती है। कबल कुछ राज्यों में ही यह प्रयास किया गया है कि इन पदों पर वेचल योग्य व्यक्तियों को ही नियुक्त किया जाये।

टाउनशिप (Township)

टाउनशिप के रूप में जाना जाने वाला क्षेत्र संयुक्त राज्य प्रमरीया के १६ राज्यों में पाया जाता है। इन इकाइयों की कुल संख्या लगभग १५००० है। य इन्डियाना, इओवा (Iowa), कनास, मिचिगन, मिनसोटा, न्यू जर्सी, न्यूयार्क, ओहियो पेन्सिलवानिया तथा विसकोन्सिन राज्यों में अधिक सामान्य रूप से पायी जाती हैं। नेबरास्का इलिनोइस, मिसूरी तथा डेकोटा आदि राज्यों के कुछ भागों में भी पाई जाती हैं। कुछ अन्य राज्यों में भी टाउनशिप बड़े जान वाले प्रशासकीय जिले पाये जाते हैं। इनका राजनैतिक गठन अधिक महत्वपूर्ण नहीं होता। न्यूयार्क में इनके लिए टाउन शब्द का ही प्रयोग किया जाना है। न्यूयार्क, न्यू जर्सी, पेन्सिलवानिया आदि राज्यों में टाउनशिप का विकास उनी प्रकार हुआ है जिस प्रकार कि न्यू इंग्लैण्ड में टाउन का हुआ है। इनके प्रारम्भिक इतिहास में बनावट एक बापों की विशेषतायें भी बहुत कुछ ऐसी ही थी। टाउनशिप क्षेत्र की दृष्टि से अनियमित होती है तथा न्यू इंग्लैण्ड टाउन में अधिक बड़ी नहीं होती। यह बहुत कुछ एक स्वाभाविक नमाज ही होता है। चैकर्सन के शब्दों में ये टाउनशिप शुद्ध एवं प्राथमिक गणराज्य होती हैं।

टाउनशिप की वैसे गणतन्त्र का एक आदर्श रूप बनाने का प्रयास किया गया था किन्तु फिर भी न्यू इंग्लैण्ड के बाहर इनको अधिक महत्व प्राप्त नहीं हो सका। प्रारम्भिक काल में इनकी बनावटी सहारे देकर बनाये रखा गया और बाद में निहित स्वाधीन ने इनको रखने में सहायता दी। टाउनशिप का प्रारम्भ न्यू इंग्लैण्ड में जिस रूप में हुआ था उसमें बाद में चलकर अनेक महत्वपूर्ण परिवर्तन आ गये। इनके इतिहास के इन मोड़ों के अनेक कारण थे। इनमें एक मुख्य कारण यह था कि इसकी सीमायें न तो लोगों के सामाजिक समूहों के एकरूप थी और न ही भूमि की

उपज से इनका कोई सम्बन्ध था। इस कारण यह कहा जा सकता है इसमें कमी भी एक वास्तविक समुदाय नहीं रहा। बड़े खेत होने के कारण उनसे सम्बद्ध घर दूर-दूर बनते थे और इस प्रकार सामाजिक जीवन के मुख्य तत्व के रूप में ग्राम्य केन्द्र का महत्व कम हो जाता था। इसके अतिरिक्त जो जन-संख्या पश्चिम की ओर बढ़ रही थी वह परस्पर घनिष्ट सम्बन्ध नहीं रखती थी तथा इसका जन्म एवं राजनैतिक परम्परायें भी एक जंघी नहीं थी। उदाहरण के लिए वर्जीनिया तथा मेरीलैण्ड के मूल निवासियों पर टाउन मीटिंगों का प्रभुत्व नहीं था। शीघ्र ही यह परम्परा प्रचलित हो गई कि टाउनशिप के क्षेत्रों को संयुक्त नगर या गांव बना दिया जाये। इस प्रकार टाउनशिप की सरकारी सत्ता को छीन लिया गया। कई राज्यों के कानूनों ने पृथक संयुक्तीकरण की व्यवस्था के लिए सुविधायें प्रदान कीं।

टाउनशिप का देहाती क्षेत्रों में प्रतिनिधित्व की इकाई के रूप में तथा स्थानीय सरकार के अंग के रूप में भी महत्वहीन माना गया। जहाँ वही टाउनशिप को काउन्टी मण्डल की रचना करने वाली इकाई के रूप में प्रयुक्त किया गया वहाँ इसके परिणामस्वरूप बड़े निकाय बने किन्तु साथ ही विभिन्नतापूर्ण दृष्टिकोण भी पनपने लगा। जहाँ अधिक टाउनशिप होती थी वही काउन्टी एवं काउन्टी मण्डल का आकार बढ़ जाता था। बड़े आकार वाली सत्ता निश्चय ही अधिक खर्चीली होती है। यद्यपि कुछ लोगों का मत इससे भिन्न है किन्तु फिर भी यह किसी भाषा पर नहीं कहा जा सकता कि बड़ी इकाइया अधिक कुशल होती हैं। इसके विपरीत उनका आकार बढ़ा होने के कारण अनेक महत्वपूर्ण निर्णय समितियों के हाथों में छोड़ने पड़ते हैं। मण्डल द्वारा इन समितियों के कार्यों को सामान्य रूप में स्वीकृति प्रदान कर दी जाती है।

टाउनशिप के अधिकारी तथा उनके कार्य

[Officers of Township and their Functions]

टाउनशिप स्थानीय सरकार के क्षेत्र के रूप में कुछ कार्य सम्पन्न करता है। कुछ राज्यों में टाउनशिप के कार्यों का प्रबन्ध एक या एक से अधिक निर्वाचित पर्यवेक्षकों द्वारा किया जाता है। इन पर्यवेक्षकों के साथ कुछ निर्वाचित अधिकारी भी रह सकते हैं जैसे—सड़क से सम्बन्धित प्रधीक्षक या शान्ति का न्यायाधीश। कुछ राज्यों में अब भी टाउनशिप मीटिंग के अवधेय बाकी हैं किन्तु कहीं भी यह प्रभावपूर्ण नहीं है, इसमें सर्वावतल नहीं है। इन्डियाना राज्य में टाउनशिप के दो कानूनी पहलू हैं—नागरिक टाउनशिप (Civil township) तथा स्कूल टाउनशिप। इन दोनों ही विषयों में एक ही अधिकारी को उत्तरदायी बनाया जाता है। नागरिक टाउनशिप का मुख्य कर्तव्य गैर-गुप्तरी हुई सड़कों की रचना करना होता है। यह कार्य या तो वह स्वयं करता है अथवा काउन्टी के माध्यम से ठेका करके सम्पन्न कराता है। भूतंत्रों की देखभाल के सम्बन्ध में अब इसके द्वारा अधिक महत्वपूर्ण कर्तव्यों का निर्वाह नहीं किया जाता। स्कूल टाउनशिप का क्षेत्र भी ठीक वही होता है जो कि नागरिक टाउनशिप का होता है। यह प्राथमिक एवं माध्यमिक स्कूलों की वित्तीय व्यवस्था करने एवं उनका प्रबन्ध

महत्त्वपूर्ण नहीं किया जा सकता कि इसके कुछ पक्षपाती भी मौजूद हैं। वैसे टाउनशिपों की वर्तमान स्थिति यह है कि उनमें सामाजिक एकात्मता नहीं है, य क्षेत्र एवं जनसंख्या की दृष्टि से प्रत्येक छोटे क्षेत्र है तथा इनकी जरूरतें एकत्र करने की शक्ति पर्याप्त बलबोरा होती है। इन कारणों से स्थानीय सरकार के महत्वपूर्ण कार्य नहीं बन सकते। टाउनशिपों द्वारा इस समय कोई भी ऐसा कार्य सम्पन्न नहीं किया जाता जिसे कि अन्य इकाइयों द्वारा अच्छा प्रकार से सम्पन्न न किया जा सके। असल में ये इकाइयाँ धीरे-धीरे अपनी मूल्य की ओर बदल रही हैं। राज्य एवं फेडरल सरकारों द्वारा इनसे मदद की जा रही, निर्देशन प्राप्त एवं जन स्वास्थ्य आदि महत्वपूर्ण कार्यों को से लिया गया है। दूसरी ओर गांवों तथा छोटे नगरों के समुक्त हो जाने के कारण इनके करो की शक्ति पर दमोदर रूप से प्रभाव पड़ा है। गांव जाहे समुक्त हो बदला जा चुका हो, य स्थानीय सरकार में उनसे अधिक महत्वपूर्ण कार्य बन गया है जिससे कि वे समझे जाते हैं। एक ओर तो फेडरल सरकार की शक्ति का प्रभाव भर रही है। दूसरी ओर गांवों की जनसंख्या का विकास हो रहा है— इन दोनों ही तथ्यों की टाउनशिप की अपर्याप्तता के विरुद्ध व्यावहारिक विरोध माना जा सकता है।

यदि टाउनशिपों की औपचारिक रूप से सम्पूर्ण किया गया तो इनका मार्ग में अनवरत रूढ़िवादी धारणों। कई राज्यों में इसके लिए वैधानिक समीक्षा करना होगा। इनका सार्वजनिक टाउनशिप के परिचालनों की समस्या बहुत अधिक है और इसीलिए इनका अस्तित्व में स्थिति स्थापित रखने वाला साधन है। उदाहरण के लिए यदि मिचिगन राज्य में नवविधान द्वारा छोटी सभी अतिराशिओं की एक फीस लगी हो जाय तो १६००० से भी अधिक अधिवासियों की एक फीस लगी हो जायगी। इन लोगों के पास इनका मित्र है तथा परिवार व धर्म गहन है। ये सब टाउनशिप को सम्पूर्ण करने योग्य मान का पूरे जार के साथ विरोध करने क्योंकि यह उनके जीवन-मरण का प्रश्न बन जाना है। टाउनशिप के संयोजन में गांव एवं देहाती क्षेत्र के अधिवास नदस्य वाली-वारी में पड़ा पर कार्य करने का प्रत्यक्ष प्राप्त कर लगे हैं और इस प्रकार अधिवास जनता स्थानीय सरकार के गांवों का व्यावहारिक अनुभव प्राप्त कर पाती है। छोटी मरहारी इकाइयों के समयक प्रायः यह तकें देते देखे जाते हैं कि छोटी इकाइयाँ लोगों को सरकार के उत्तरदायित्वों में प्रभावित करती हैं।

टाउनशिप राज्य के पक्ष में एक तर्क यह दिया जाता है कि इसके द्वारा ऐसे क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व किया जाता है जहाँ कि जनता द्वारा कार्यो को उस रूप में संचालित किया जा सकता है जिस रूप में कि वह चाहें। यहाँ यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि समुक्त राज्य अमेरिका के २५ राज्यों में टाउनशिप कमी नहीं रही तथा अन्य ग्यारह राज्यों ने इनको कमी भी महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्रदान नहीं की। बड़े राज्यों में टाउनशिप का अस्तित्व नहीं है। ये राज्य इस बात के धोतर हैं कि जहाँ इनका अस्तित्व है वहाँ भी ये सरकार की आवश्यक इकाई नहीं है। इस सम्बन्ध में लंकस्टर (Lancaster) का यह कथन पर्याप्त महत्वपूर्ण है कि हम केवल सरकार

टाउनशिप ने स्वास्थ्य की इकाई के रूप में उस समय कार्य किया जब कि जनसंख्या का अर्थ होता था कि छूट की बीमारियों को रोकने से रोकना है तो रोगी को अन्य लोगों से भ्रमण रखा जाए, तथा वातावरण पर नियन्त्रण रखने के लिए कुछ ऊपरी निरीक्षण कर लिए जाय। उस समय एक हवाई, कील या लाल काडों के अतिरिक्त अन्य किसी चीज की आवश्यकता नहीं होती थी।¹ दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि जन स्वास्थ्य का कार्य उस समय इतना जटिल नहीं था तथा उससे सम्बन्धित समस्याएँ अत्यन्त सरल थीं, बिना अधिक परेशानी के ही उनका समाधान किया जा सकता था। ऐसी स्थिति में टाउनशिप इन सेवाओं का संचालन भी कर सकती थीं किन्तु आज स्थिति पूरी तरह से बदल चुकी है। आज जन स्वास्थ्य कार्य-क्रमों को संचालित करने के लिए जिन साधनों की एवं प्रशिक्षित कार्यकर्ताओं की जरूरत है उनको केवल कुछ ही देहाती टाउनशिप प्रदान कर सकती हैं। यदि टाउनशिप को एक स्वास्थ्य इकाई बनाये रखा गया तो इसका अर्थ होगा कि हजारों ही प्रशिक्षण बिहीन अशिक्षित कार्यकर्ताओं पर धन की खर्च किया जायेगा जो कि प्रभावहीन रूप में कार्य करेंगे।

निर्धनों की राहत का कार्य भी अब टाउनशिप के अधिकार क्षेत्र में नहीं रहा है। सन् १९३० में होने वाली वार्षिक मन्त्री से पूर्ण टाउनशिप सत्तायें कल्याण कार्यों के वर्तमान तरीकों में प्रायः अनिज्ञ थीं। यदि वे अनिज्ञ न हों तो भी उनको-धराने में-संकोच-करती थीं। प्राथिक संकट के वर्षों ने स्थानीय कोष को हल्का कर दिया तथा 'देहाती टाउनशिप' काउन्टी के, राज्य के, महा तक कि सर के कल्याणकारी संगठनों पर बाधित होने को बाध्य हो गई। निर्धन राहत की इकाई के रूप में टाउनशिप का नाम उन दिनों ही लिया जा सकता था जब कि इन सेवा को एक स्थानीय उत्तरदायित्व सम्पन्न करता था। नदिव्य में काउन्टी का कल्याण विभाग राज्य एवं संचाय सभाओं के पर्यवेक्षण तथा निर्देशन में निर्धन राहत कार्य को उससे अच्छी प्रकार प्रबन्धित कर सकेगा जैसा कि यह प्रोमोशन टाउनशिप द्वारा पहले किया जाता था।

टाउनशिप की भावी सम्भावनायें

[Future Prospects of the Township]

स्थानीय सरकार की इकाई के रूप में टाउनशिप का महत्व एवं कार्य का अध्ययन करने के बाद इनके सम्बन्ध में प्रविध्य में उठाये गये वाले कदमों का बोझ बहुत भान भी हो जाता है। टाउनशिप की कमजोरी, दोष, असमर्थतायें एवं महत्वहीनता बताने के बावजूद भी इस तथ्य को

1. "The township as a health unit served its purpose when public health was limited to the use of quarantine to prevent the spread of communicable diseases and the control of environment by superficial inspections. Little was required beyond a hammer, a box of tacks, and red cards."

—A. W. Bromage, American County Government, P. 245.

अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि इसका कुछ पक्षपाती भी मौजूद हूँ। वस टाउनशिप की वर्तमान स्थिति यह है कि उनमें सामाजिक एकता नहीं है। यक्ष एवं जनसंख्या का दृष्टि से अत्यन्त घाट हाथ हैं तथा इनकी जरूरतें पूरित करने की क्षमता अत्यन्त कमजोर होती है। इन कारणों से स्थानीय सरकार का महत्वपूर्ण अंग नहीं बन सकता। टाउनशिप द्वारा इस समय कोई भी समाज सम्पन्न नहीं किया जाता जिस कि अन्य इकाइयों द्वारा सम्पन्न प्रकार से सम्पन्न न किया जा सके। अतः मैं यहाँ इकाइयों धीरे धीरे अपनी मृत्यु की ओर अग्रसर हो रही है। राज्य एवं वाश्टीज द्वारा इनसे सहयोग रखा, निरपेक्ष गृहण एवं अन्य स्वातन्त्र्य आदि महत्वपूर्ण कार्यों का न किया गया है। दूसरी ओर गांधी तथा छात्रों ने समुक्त हो ज्ञान के कारण इनका करो की शक्ति पर गम्भीर रूप से प्रभाव पड़ा है। गांधी चाहें समुक्त हो अपना अननुक्त हो। स्थानीय सरकार में उससे अधिक महत्वपूर्ण सब बन गया है जिनसे कि वे समझे जाते हैं। एक ओर तो वाश्टीज अपनी शक्तियों का प्रयोग कर रहा है। दूसरी ओर गांधी की जनसंख्या का विकास हो रहा है—इन दोनों ही तथ्यों को टाउनशिप की अपवाप्ता का विषय व्यावहारिक विरोध माना जा सकता है।

यदि टाउनशिप का औपचारिक रूप में समाप्त किया गया तो इसके मान में घनक इकाइयों कायगा। कई राज्यों में इसके लिए मर्यादित सत्तापन करना होगा। इसके प्रतिरूप टाउनशिप के अधिकारियों की मर्यादा बहुत अधिक है और इसलिए उनके अस्तित्व में निहित स्वायत्तता वाले भी बहुत हैं। उदाहरण के लिए यदि विदेशीय राज्य में मर्यादा द्वारा स्वायत्त सभी अधिकारियों की एक चीज खरीदा जाय तो १६००० से भी अधिक अधिकारियों का एक चीज खरीदा जा सकेगी। इन कारणों से यदि इनके विषय में तथा परिवर्तन के साथ मदद है। यह सब टाउनशिप को समाप्त करने के लिए बाध का पूरा कारण माना जा सकता है कि उनके जीवन मरण का प्रश्न बन जाता है। टाउनशिप के संगठन में गांधी एवं दहाती क्षेत्र के अधिकारियों मदद वाली जारी में पना पर कार्य करने का प्रयत्न करना कर सकते हैं और इस प्रकार अधिकारों अन्तः स्वायत्त सरकार के कारणों का व्यावहारिक अनुभव प्राप्त कर पाये हैं। छोटी सरकारों इकाइयों के समक्ष प्रायः यह तक दृष्टि रखी जाते हैं कि छोटी इकाइयों अपने ही सरकार में उत्तरदायित्व में प्रतिष्ठित करती हैं।

टाउनशिप क्षमता के पक्ष में एक तक यह किया जाता है कि इसका द्वारा एउ क्षेत्र का प्रतिनिधित्व किया जाता है जहाँ कि जनता द्वारा कार्यों को उस क्षेत्र में संचालित किया जा सकता है जिस रूप में कि वह चाहे। यहाँ यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि समुक्त राज्य अमेरिका के २५ राज्यों में टाउनशिप अभी नहीं रहा तथा अन्य ग्यारह राज्यों में इनको अभी भी महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्रदान नहीं की। कई राज्यों में टाउनशिप का प्रतिरूप नहीं है। ये राज्य इस बात के चोख हैं कि जहाँ इनका अस्तित्व है वहाँ भी ये सरकार की आवश्यकता नहीं है। इस सम्बन्ध में लंकस्टर (Lancaster) का यह बयान पर्याप्त महत्वपूर्ण है कि हम केवल सरकार

की खोली को जिन्दा बनाये रख रहे हैं जिसमें कि कुछ न करने वाले अधिकारियों का स्टाफ रहता है, जिनको सोखले पद सौंप दिये जाते हैं तथा ब्रेंट के रूप में वेतन प्रदान किया जाता है।¹ यह बताया जाता है कि इनके कार्यों को अन्य इकाइयों को सौंपकर या अन्य किसी प्रकार से इस इकाई को समाप्त कर दिया गया तो कई फायदे होंगे जैसे स्थानीय सरकार का व्यय कम हो जायेगा, सरकारी नेवार्यों के गुण में अधिक, एकरूपता आ जायेगी तथा करों का भार समीकृत हो जायेगा।

५

1. "What we are doing is keeping alive mere shells of government, staffed by do nothing officials whose titles are empty ones and whose salaries are gifts."

—*Lane W. Lancaster, op. cit., P. 70*

नगरों की सामाजिक एवं प्रशासकीय समस्याएँ

[SOCIAL AND ADMINISTRATIVE PROBLEMS
OF THE CITIES]

शहरी क्षेत्र के अन्तर्गत छोटे-छोटे नगरों से लेकर बड़े-बड़े राजधानी प्रदेश भी आते हैं। जैसे शहरी क्षेत्र एवं नगरों का एक दूसरे का पर्यापत्ति भी मान लिया जाता है। यह मंच है कि जिस प्रकार एक बहानी क्षेत्र में समय-समय बना हुआ गांव औद्योगिक नगरों में मिल बिगड़ना या जाता होता है उसी प्रकार जब एक छोटे नगर की तुलना राजधानी क्षेत्र के बड़े नगर में की जाये तो उनके बीच पर्याप्त अन्तर दिखाई देता है। एक बहानी बाइटी में स्थित छोटे नगर तथा राजधानी प्रदेश के बीच में केवल सामाजिक-राजनीतिक अन्तर ही रहता है वरन् दोनों के बीच नगरपालिका प्रशासन के दृष्टिकोण के सम्बन्ध में भी पर्याप्त अन्तर रहता है। नगरों को अनेक भागों में विभाजित किया जा सकता है उदाहरण के लिए औद्योगिक, व्यापारिक एवं वातावरण के केन्द्र, सरकारी एवं शिक्षात्मक समाज तथा अतिरिक्त एवं अन्य साधन क्षेत्रों पर आधारित नगर। नगरों के बीच इतनी विभिन्नताएँ होने के कारण शहरी जनसंख्या के सम्बन्ध में कोई सामान्योक्ति नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त एक जैसे नगरों में भी अनेक आन्तरिक विभिन्नताएँ पायी जाती हैं। एक बड़े शहर के अन्तर्गत उच्च वर्ग के निवासियों, केन्द्रीय व्यापारिक समूहों तथा औद्योगिक जिलों का अस्तित्व पाया जाता है। शहरी जनसंख्या में आनुकूलित घरों से लेकर साधारण रहन-सहन वाले घरों तक होते हैं। एक उद्योग क्षेत्र के मजदूर एक प्रबन्धक के बीच तथा शहरी क्षेत्र के निवासियों के बीच व्यावसायिक अधिकारियों के बीच पर्याप्त अन्तर पाया जाता है। उनकी आर्थिक स्थिति असमान होने के कारण उनके रहन-सहन में बारी असमानताएँ पैदा हो जाती हैं।

समुक्त राज्य अमेरिका की एक बहुत बड़ी जनसंख्या घन राजधानी नगरों के आसपास शहरी क्षेत्रों में रहती है। यह स्थिति केवल राजधानी नगरों तक ही सीमित नहीं है। वातावरण का विकास हो जाने के कारण छोटे नगरों की सीमाएँ भी असाध्य नहीं रहती हैं। प्राचीन काल में लोगों को

सुख-आय एवं हितोन्नति की दृष्टि से शहर की बाहरी दीवारों के अन्दर ही रहना पड़ना था। आज इसकी आवश्यकता नहीं रही है। जहाँ कहीं भी भूमि मस्ती प्राप्त हो जाती है वही पर लोग घर बनाकर बसने लग जाते हैं। इस प्रकार वे उन शहरों में भी दूर रहते हैं जहाँ कि वे अपनी जीविका का उपार्जन करते हैं। शहरों की सीमाओं पर रहने वाले लोग पुलिस, सड़क, जनस्वास्थ्य, जल आपूर्ति प्रशासन आदि सेवाओं के लिए कानूनी या टाउनशिप की सरकार पर निर्भर करते हैं। यदि वे लोग नगर सरकार द्वारा प्रदान किये जाने वाले जन श्रवण प्रत्येक उपयोगी सेवाओं को नहीं खरीद पाते हैं तो उनकी स्वयं ही कुछ खरीदकर या अन्य प्रकार से व्यवस्था कर लेते हैं। जब यहाँ इन सेवाओं की मांग अधिक जोर पकड़ने लगती तो इन प्रदेशों को पृथक् नगर के रूप में समुचित कर लिया जाता था। मम/अमास्थीय दृष्टि से वे प्राथमिक निवासी सम्पूर्ण शहरी समाज का एक प्रतिनिध भाग होते हैं तथा इनमें शहरी क्षेत्र का अनेक विशेषताएँ होती हैं, उदाहरण के लिए उद्योग व्यापार एवं यातायात पर व्यवसाय की दृष्टि से निर्भरता आदि।

नगरों का वर्गीकरण

[Classification of Cities]

नगरों को उनकी सरकार के रूप, उनके क्षेत्र, सरकार का समर्पण करने की सामर्थ्य एवं आर्थिक क्षमता के आधार पर कई भागों में बाँटा जा सकता है। एक नगरपालिका प्रशासन को जिन समस्याओं का सामना करना पड़ता है उनका अनुभव वहाँ के निवासियों के व्यवसाय को देखकर लगाया जा सकता है।

अन्तर्राष्ट्रीय नगर प्रबंधक संघ द्वारा प्रकाशित नगरपालिका की वार्षिक पुस्तक में नगरों का वर्गीकरण, उनके प्रमुख प्राथमिक आधार पर किया गया है। इस दृष्टि से नगरों को उत्पादनकर्ता, औद्योगिक, खेती, होलसेल, विनिर्मीकृत, कारमिटर, शिक्षा केन्द्र, सरकार के केन्द्र, सैनिक कब्जे, यातायात केन्द्र, मनोरंजन एवं स्वास्थ्य शिवालयों के केन्द्र आदि भागों में बाँटा जा सकता है।

(१) उत्पादन नगर वे होते हैं जिनकी १० प्रतिशत या अधिक जनसंख्या उत्पादन के कार्यों में संलग्न है तथा खेती के व्यवसायों में ३० प्रतिशत से भी कम जनसंख्या लगी हुई है।

(२) औद्योगिक नगरों में नित्यकार्य का परिमाण १० प्रतिशत से अधिक होता है तथा खेती व्यवसाय का परिमाण ३० प्रतिशत से अधिक होता है।

(३) होलसेल नगर वे होते हैं जहाँ होलसेल व्यापार में लगे हुए कर्मचारियों की संख्या कुल कर्मचारियों की संख्या का २५ प्रतिशत होती है।

(४) खेती व्यवसाय नगरों में उन लोगों का प्रतिशत अधिक होता है जो कि खेती व्यवसाय में लगे हुए हैं तथा जहाँ नित्यकार्य से उत्पादन की मात्रा २० प्रतिशत से भी कम है।

(५) विनिर्मीकृत नगर दो प्रकार के होते हैं, एक प्रकार के वे जहाँ पर कि नित्यकार्य अधिक प्रभावशील होती है तथा खेती व्यवसाय गौण होता

जाता है कि उनकी जनसंख्या को बढ़ाया जाने। प्रतीत बात में नगर-पालिकाओं का विकास विदेशों एवं देश के अन्य भागों से आने वाले लोगों द्वारा ही हुआ है। शहरी परिवार प्रायः छोटे होते हैं, उनमें प्रायः बच्चे नहीं होते। इस दृष्टि से वे देहाती समाज से पूर्णतः भिन्न होते हैं। मातायें घर के बाहर कार्य करती हैं तथा घर के कार्यों को विभिन्न संस्थानों को प्रदान कर दिया जाता है। अनेक कारणों से शहरों में शादियां देर से होती हैं। वहाँ छोटे परिवार होते हैं तथा पति और पत्नी के बीच पृथक्करण एक आम बात होती है। वहाँ बड़ी भोग्य ही तलाक दे दिये जाते हैं। दूसरी ओर देहाती वातावरण में शादियां जल्दी होती हैं, परिवार बड़े होते हैं तथा वैवाहिक सम्बन्ध अधिक स्थायी होते हैं। छोटे परिवारों एवं देर से शादी करने के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि ऐसा होने पर ही जीवन स्तर को ऊँचा रखा जा सकता है। एक परिवार की आय तथा उसकी प्रजनन शक्ति के बीच आवश्यक सम्बन्ध है। शहरों में आय की मात्रा अधिक होती है इसी कारण यह समझा जाता है कि आय का प्रजनन शक्ति पर उल्टा असर पड़ता होगा। शहरों में स्त्रियों को रोजगार देने के अधिक अवसर मिलते हैं। यह स्थिति बड़े परिवारों के विपरीत आकर पड़ती है।

भमरीका के सामाजिक जीवन की एक अन्य समस्या यह है कि वहाँ नगरों की जनसंख्या तीव्र गति से बढ़ती जा रही है। यद्यपि यह वृद्धि प्राकृतिक न होकर बालू है। प्रशासनिक अधिकारियों एवं राजनीतिज्ञों की तीव्र गति से बढ़ती हुई जनसंख्या एवं उससे उत्पन्न समस्याओं पर विचार करना होता है। उद्योग व्यापार एवं सेवाओं के विकास के कारण कार्य के अवसर बढ़ गये हैं। इसके परिणामस्वरूप जनसंख्या शहरी एवं राजधानी क्षेत्रों की ओर बढ़ती जा रही है। नगरों का आर्थिक दृष्टि से किया गया वर्गीकरण इस बात का स्पष्ट प्रतीक है कि इन नगरों में सेवा के कितने भव्य प्राप्त हो सकते हैं। इस समय नगर स्थानीय प्रशासन के निश्चित स्थल (Melting pot) हैं क्योंकि देहाती क्षेत्रों से तथा विदेशों से लोग इन नगरों की ओर आकर्षित हो रहे हैं।

तीसरे, नगर अपने निवासियों की उम्र की दृष्टि से भी देहाती क्षेत्रों से पृथक् होते हैं। विशेष रूप से बड़े शहरों में जहाँ पर कि लोग बाहर आकर बसते हैं वहाँ के अधिकतर निवासी युवक बचस्क होते हैं। सन् (१९५०) में किये गये अध्ययन के आधार पर यह बताया जाता है कि नगरों में देहाती क्षेत्रों की अपेक्षा २० से ६४ वर्ष की उम्र वालों की संख्या अधिक थी जब कि २० से १६ तक की उम्र वाले अपेक्षाकृत कम थे। बड़े परिवार एवं जल्दी शादी हो जाने के कारण शहरों पर उन्वों की संख्या अधिक होती है। २० साल से नीचे की उम्र वाले लोगों की संख्या देहाती क्षेत्रों में शहरी क्षेत्रों की अपेक्षा सर्वत्र ही अधिक होती है। जॉन किन्मैन (John Kinneman) के मतानुसार २० से ६५ वर्ष की उम्र वालों का प्रतिशत शहरी क्षेत्रों में देहाती क्षेत्रों की अपेक्षा अधिक होता है।¹

1. J. A. Kinneman, *The Community in American Society*, New York, 1947, PP. 129-130.

चीजें, गहरों में स्त्रियों की मर्यादा पुराने की अपेक्षा अधिक होती है जब कि देहाती क्षेत्रों में महिलाओं की अपेक्षा पुरुषों की मर्यादा अधिक होती है। कुछ बड़े गहरों में केवल पुरुष ही बाहर से आकर बसे हैं तथा कुछ नगरों के बड़े बाजारों में पुरुषों के धन की जरूरत अधिक होती है। इन समस्याओं को छोड़कर अन्य नगरों में स्त्रियों की मर्यादा अधिक होती है। गहरों की सरकार महिलाओं के लिए टाइप के कार्य तथा फाइनेंसे से सम्बन्धित कार्य खोल देती है। इसके प्रतिरिक्त गहरों द्वारा महिलाओं को अनेक सचिवालयों, कार्य-पालिका सम्बन्धी, एवं व्यावसायिक धक्कर प्रदान किये जाते हैं।

महिलाओं को गहरों में नगरीय रोजगार प्राप्ति से धक्कर होने के कारण ही उनकी प्रजनन क्षति देहाती क्षेत्रों की महिलाओं से निम्न होती है। नगर की स्त्रियाँ यह नहीं चाहती कि वे बार-बार धक्के खाने तथा उनका पालन करने की मुसीबत में पड़े; किन्तु देहाती क्षेत्रों में ऐसा नहीं होता।

नगर प्रशासन की समस्याएँ

(Problems of the City Administration)

नगर का जीवन एक उसकी सामाजिक, राजनैतिक, धार्मिक तथा अन्य समस्याएँ उसके प्रशासन पर आवश्यक रूप से प्रभाव डालती हैं। गहरों में भी निवास स्थान की दृष्टि से प्रायः दो भाग होते हैं एक ओर उच्च घराने के लोग गहर के बीचों बीच निवास करते हैं। ये बिना जीवन की सुख-सुविधाओं की दृष्टि से सम्पन्न होते हैं। दूसरे भाग में निर्धन लोग रहते हैं। ये नगर की गन्दी बस्तियाँ होती हैं जहाँ कि नागरिक जीवन की सुविधाएँ तो प्राप्ति ही नहीं होती माय ही बाठावरण प्रदूषित एवं अमानवीय होता है। गन्दी बस्तियों में भौतिक प्रगति का स्तर नीचा होता है तथा यह पूरा गहर के भी स्तर पर प्रभाव डालता है। इन क्षेत्रों के बिग्रेवाधिकार बिहीन लोगों द्वारा जो समस्याएँ पैदा की जाती हैं उनको केवल नगरों द्वारा ही नहीं मूलभूत या सक्ता। समुक्त राज्य अमेरिका के नगर जब गन्दी बस्तियों के लोगों को घर प्रदान करने की व्यवस्था करने को होते हैं तो उनमें होने वाले खर्च के लिए उनको सघीय सरकार से ऋण या योगदान प्राप्त करना होता है। स्थानीय गृहनिर्माण सत्ताएँ अपने कार्य उस समय तक सम्पन्न नहीं कर सकती जब तक कि सघीय सरकार द्वारा लगातार उनको अनुदान न दिया जाता रहे। गन्दी बस्तियों पर जब कर लगाया जाता है तो नगरपालिका को न के बराबर धन प्राप्त होता है किन्तु उसके द्वारा पुलिस, अग्नि रक्षा एवं जनस्वास्थ्य प्रादि के क्षेत्रों में जब सेवाएँ प्रदान की जाती हैं तो इनका एक बड़ा भाग इन गन्दी बस्तियों द्वारा ही प्राप्त किया जावेगा। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि नगर सरकार गन्दी बस्तियों पर किये जाने वाले खर्च को घटाने के लिए औद्योगिक सम्पत्तियों तथा सम्पन्न परिवारों पर अधिक कर लगाती है। प्रशासन को सामाजिक जीवन के इस गहरे अन्तर को देखते हुए समाधान करना होता है।

नगर-प्रशासन की एक अन्य समस्या पारिवारिक सम्बन्धों को उचित रूप प्रदान करना होता है। नगरों में महिलाओं को घर से बाहर आसानी से रोजगार प्राप्त हो जाता है और इस प्रकार वे पारिवारिक सम्बन्धों से स्वतन्त्र

जाता है कि उनकी जनसंख्या को बढ़ाया जाये। अतीत काल में नगर-पालिकाओं का विकास विदेशों एवं देश के अन्य भागों से आने वाले लोगों द्वारा ही हुआ है। शहरी परिवार प्रायः छोटे होते हैं, उनमें प्रायः बच्चे नहीं होते। इस दृष्टि से वे देहाती समाज से पूर्णतः भिन्न होते हैं। मातायें घर के बाहर कार्य करती हैं तथा घर के कार्यों को विभिन्न संस्थानों को प्रदान कर दिया जाता है। अनेक कारणों से शहरों में शादियां देर से होती हैं। वहां छोटे परिवार होते हैं तथा पति और पत्नी के बीच पृथक्करण एक घाम बात होती है। वहाँ बड़ी धीमे ही तलाक दे दिये जाते हैं। दूसरी ओर देहाती यातावरण में शादियां जल्दी होती हैं, परिवार बड़े होते हैं तथा वैवाहिक सम्बन्ध अधिक स्थायी होते हैं। छोटे परिवारों एवं देर से शादी करने के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि ऐसा होने पर ही जीवन स्तर को ऊँचा रखा जा सकता है। एक परिवार की आय तथा उसकी प्रजनन शक्ति के बीच आवश्यक सम्बन्ध है। शहरों में आय की मात्रा अधिक होती है इसी कारण यह समझा जाता है कि आय का प्रजनन शक्ति पर उल्टा असर पड़ती होगा। शहरों में स्त्रियों को रोजगार पाने के अधिक अवसर मिलते हैं। यह स्थिति बड़े परिवारों के विपरीत साफ़ पड़ती है।

अमरीका के सामाजिक जीवन की एक अन्य समस्या यह है कि वहाँ नगरों की जनसंख्या तीव्र गति से बढ़ती जा रही है। यद्यपि यह वृद्धि प्रान्तीय न होकर बाह्य है। प्रशासनिक अधिकारियों एवं राजनीतिज्ञों की तीव्र गति से बढ़ती हुई जनसंख्या एवं उससे उत्पन्न समस्याओं पर विचार करना होता है। उद्योग व्यापार एवं सेवाओं के विकास के कारण कार्य में अवसर बढ़ गये हैं। इसके परिणामस्वरूप जनसंख्या शहरी एवं राजधानी क्षेत्रों की ओर बढ़ती जा रही है। नगरों का अधिक दृष्टि से किया गया वर्गीकरण इस बात का स्पष्ट प्रतीक है कि इन नगरों में सेवा के कितने अवसर प्राप्त हो सकते हैं। इस समय नगर स्थानीय प्रशासन के मिश्रित स्थल (Meling pol) हैं क्योंकि देहाती क्षेत्रों से तथा विदेशों से लोग इन नगरों की ओर आकर्षित हो रहे हैं।

तोसरे, नगर अपने निवासियों की उम्र की दृष्टि से भी देहाती क्षेत्रों से पृथक् होते हैं। विशेष रूप से बड़े शहरों में जहाँ पर कि लोग बाहर से आकर बसते हैं वहाँ के अधिवासी निवासी युवक वयस्क होते हैं। सन् १९३० में किये गये अध्ययन के आधार पर यह बताया जाता है कि नगरों में देहाती क्षेत्रों की अपेक्षा २० से ६४ वर्ष की उम्र वालों की संख्या अधिक थी जब कि १० से १९ तक की उम्र वाले अपेक्षाकृत कम थे। बड़े परिवार एवं जल्दी शादी हो जाने के कारण खेतों पर बच्चों की संख्या अधिक होती है। २० साल से नीचे की उम्र वाले लोगों की संख्या देहाती क्षेत्रों में शहरी क्षेत्रों की अपेक्षा सर्वत्र ही अधिक होती है। जॉन किन्नेमन (John Kinneman) के मतानुसार २० से ६४ वर्ष की उम्र वालों का प्रतिशत शहरी क्षेत्रों में देहाती क्षेत्रों की अपेक्षा अधिक होता है।^१

1. J. A. Kinneman, *The Community in American Society*, New York, 1947, PP. 129-130.

हो जाती है। नगरपालिका के सामाजिक कार्यकर्ता को इस प्रवृत्ति में पर्याप्त सतुलन स्थापित करना होता है ताकि यह पारिवारिक विघटन का कारण न बन जाये। इस समस्या का समाधान करने के लिए संगठित मनोरंजन, वास अपराधों की रोक-थाम आदि के सम्बन्ध में प्रावधान बिये जाते हैं किन्तु केवल लोक प्रशासक ही पारिवारिक सम्बन्धों की समस्याओं को नहीं सुलझा सकता। इस कार्य में चर्च स्वेच्छापूर्ण संस्थाएँ, समाज के घने अभिकरण तथा ऐसी ही सहरी सत्ताएँ हाथ बटाये तो काम हो सकता है।

नगर प्रशासन की तीसरी समस्या यह है कि शहरी जनसंख्या सम्पत्ति के विरुद्ध घने अपराध करती है। व्यापारिक कार्यों में नियमों के उल्लंघन एवं धीन सम्बन्धी अपराधों के अन्तर्गत पर्याप्त मात्रा में होते हैं। ऐसी स्थिति में नगर की पुलिस शक्ति को पूरे ध्यान के साथ कार्य करना होता है। पुलिस अभिकरण उच्च रूप से प्रशिक्षित होने चाहिए ताकि वे अपराधों को दबा सकें तथा उनको रोक सकें।

नगर प्रशासन की चौथी समस्या का सम्बन्ध गृहनिर्माण से है। द्वितीय विश्व युद्ध के बाद जो करोड़ों सैनिक लौट कर आये, उनके लिए घर की व्यवस्था करना जरूरी था। जो लोग यह स्वप्न संजोये हुए थे कि युद्ध समाप्त होते ही उनको अच्छे घर रहने को प्राप्त होंगे, उन्हें घोर निराशा हुई। घर की रचना का सामान तेज होने के कारण इसकी अनुपूर्ति करने के लिए लोगों ने शहर की सीमा से बाहर सस्ती जमीनें लेना प्रारम्भ किया।

पाँचवें, नगरपालिकामें जो ऐसी घने प्रशासनिक सुनराधों का सामना करना होता है जो कि उद्योग एवं जनसंख्या के एकस्थान पर एकत्रित होने से पैदा होती है। कैडिट्रियों के पुंए को शहर की ओर जाने से रोकने के लिए पर्याप्त अध्यादेश बनाना जरूरी था। शहर की इमारतों का इस प्रकार बनाने की व्यवस्था की जाती होती है कि बीमारी से रक्षा हो सके तथा स्वास्थ्य की दृष्टि से उपयोगी रहे। मल, कीचड़ एवं अन्य गन्दगी को साफ करने के लिए प्रावधान करने होते हैं। अनावश्यक शोर को मिटाने के लिए तथा इससे शहरी जनता को बचाने के लिए नगर सरकार द्वारा अध्यादेश जारी किये जाते हैं। गन्दी बस्तियों को मिटा कर तथा शोर, गन्दगी तथा धाताधातु की परेशानियों को मिटाकर ही शहरों को आकर्षक बनाया जा सकता है।

छोटे नगर में तथा राजधानी क्षेत्र के उच्चवर्गीय नगर क्षेत्र में जीवन की आनन्ददायक बनाने की ओर लगातार प्रयास किये जा रहे हैं। बड़ा नगर निश्चित रूप से व्यक्ति के जीवन के लिए नकटपूर्ण होता है तथा यह नगरपालिका प्रशासन के लिए एवं जटिल व्यवस्था की मांग करता है जिसमें कि प्रति व्यक्ति खर्चा बढ़ जायेगा। बड़े नगरों में प्रशासन व्यवसील एवं जटिल होता है किन्तु दूसरी ओर वहाँ शिक्षण संस्थाएँ कला केन्द्र संगीत कार्यक्रम, रंगमंच एवं सांस्कृतिक कार्यक्रमों की व्यवस्था की जाती है। अपनी घने कमजोरियों के होते हुए भी राजधानी प्रदेश के जीवन स्तर ने प्रायः प्रत्येक देशवासी को अपनी ओर आकर्षित किया है। लोग देहाती क्षेत्रों में रहकर कृषक का जीवन व्यतीत करने की अपेक्षा शहरी क्षेत्रों में रहकर कारखानों में रहना पसन्द करते हैं।

प्रशासन, राज्य एवं सेवाओं के सम्बन्ध में शहरी व देहाती दृष्टिकोण

[Urban and Rural Attitudes towards Administration,
State and Services]

मि० ब्रोमेज (A W Bromage) के कथनानुसार नगरों में सामाजिक एवं प्रशासकीय समस्याएँ इतनी जटिल एवं तकनीकी हो गई हैं इसीलिए लोक प्रशासन के सम्बन्ध में शहरी दृष्टिकोण देहाती दृष्टिकोण से भिन्न होता है।¹ यह भिन्नता केवल लोक प्रशासन के क्षेत्र तक ही सीमित नहीं रहती बल्कि यह राज्य के रूप एवं कार्यों के सम्बन्ध में तथा स्थानीय स्तर द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के सम्बन्ध में वैसे ही लागू हो जाती है।

प्रशासकीय दृष्टि से देहाती काउन्टी तथा टाउन में इस बात पर अधिक जोर दिया जाता है कि प्रशासनिक गैर-विशेषज्ञ हो तथा उसे थोड़े ही समय के लिए निर्वाचित किया जाये। इस प्रकार टाउनशिप के क्लर्क, कोषाध्यक्ष पर्यवेक्षक, शान्ति के न्यायाधीश तथा अन्य प्रशासकों को कम समय के लिए जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है। यह निर्वाचन प्रायः पक्षपातपूर्ण होता है। यह प्रक्रिया उस समय अधिक उपयोगी थी जब कि लोक प्रशासन का रूप अपेक्षाकृत सरल था। उस समय निर्वाचित गैर-विशेषज्ञ अधिकारी काउन्टी या टाउनशिप का प्रशासन भरी प्रक्रिया कर सकता था। टाउनशिप में कमचारियों की नियुक्ति नामरिक सेवा परीक्षा के आधार पर अथवा योग्यता व्यवस्था के आधार पर नहीं की जाती थी। इस प्रक्रिया को नगरों की अपेक्षा देहाती काउन्टीज में बहुत कम प्रयुक्त किया जाता था। योग्यता व्यवस्था की प्रायः उन बड़ी काउन्टीज में अपनाया जाता था जहाँ कि बहुत सारे कमचारियों की नियुक्त करना होता है। देहाती काउन्टीज में योग्यता व्यवस्था के प्रभाव का परिणाम यह हुआ कि वहाँ लूट प्रणाली का प्रभाव बढ़ गया। काउन्टी मजदूर तथा काउन्टी अधिकारी अपने स्वयं के नियुक्त के आधार पर कमचारियों की नियुक्ति करते थे तथा उनको पद विमुक्त कर देते थे। इससे लूट प्रणाली के लिए दरवाजे पूरी तरह से खुले रहे किन्तु फिर भी इसका प्रभाव यह नहीं था कि योग्यता एवं कायकुशलता की ओर ध्यान दिए बिना ही राजनैतिक आधार पर नियुक्तिवादी प्रणाली को खो दिया जाय। वैसे नगरों में कमचारियों को भर्ती करना और उन्हें कमी भी हटा देना एक अतीवचारिक प्रक्रिया बन गई थी। इसके लिए भाषणों, परीक्षा की प्रणाली, मूल्यांकन, सेवाकालीन प्रशिक्षण आदि बातों का ध्यान नहीं रखा जाता था।

1. "Because of the social and administrative problems become so complex and technical in cities, urban attitudes towards the organization of public administration differs materially from rural views"

—A W Bromage, Introduction to Municipal Govt. and Administration, II Edition, New York, 1957, P. 66.

देहाती क्षेत्रों में व्यक्तियों की प्रायः यह सामान्य प्रकृति पाई जाती है कि वे मुश्किल कार्यपालिका में पाई जाने वाली एकीकृत शक्ति का विरोध करते हैं। काउन्टीज तथा टाउनशिप की प्रतिक्रिया जनता लोक प्रशासन की ऐसी व्यवस्था को पसन्द करती है जिसमें कि मुख्य कार्यपालिका न हो। राज्य के सचिवानों एवं कानूनों द्वारा शक्तियाँ एवं कर्तव्य व्यक्तिगत रूप से काउन्टी एवं टाउनशिप के प्रशासकों को सौंप दिये जाते हैं। एक नगर प्रबन्धक अथवा शक्तिशाली मेयर के रूप में प्रतिक्रिया रखने की काउन्टीज में कोई मुख्य कार्यपालिका प्राप्त नहीं होती। हमके विपरीत शहरी जनसंख्या लोक प्रशासन में एकीकृत कार्यपालिका सत्ता पर निर्भर करती है। शक्तिशाली मेयर और परिपक्व-प्रबन्धक व्यवस्थाओं के बावजूद यह व्यवस्था की जाती है कि विभागीय प्रमुखों की नियुक्ति मेयर अथवा प्रबन्धक द्वारा की जाती है। नगरपालिका के कर्मचारियों की नियुक्ति योग्यता व्यवस्था के आधार पर होती है। मेयर तथा परिपक्वों का कार्यकाल भी अनेक नगरों में बढ़ा कर चार साल कर दिया गया है। नगरपालिका के चार्टरों द्वारा नगर प्रबन्धक का कार्यकाल प्रायः निश्चित नहीं किया जाता बल्कि उसे नगर परिषद की इच्छा पर छोड़ दिया जाता है। इसके परिणामस्वरूप प्रमुखों द्वारा अपने कामकाज को निर्वाचित मेयरों की अपेक्षा अधिक बढ़ा लिया जाता है। इन प्रवृत्तियों के प्रतिरूप शहरी जनसंख्या को व्यावसायिक प्रशासकों का कार्य स्वीकार करने के लिए बाध्य किया जाता है। उनको अल्पकालीन निर्वाचित और विशेष अधिकारियों की सेवाएँ प्रदान नहीं की जाती। नगर की सेवाओं की प्रकृति कुछ ऐसी होती है कि उनके लिए विशेष अधिकारियों का होना आवश्यक प्रतिपादित समझा जाता है। नगर द्वारा प्रबन्धित भूमि रक्षा, स्वास्थ्य एवं जनकाम आदि को उन समय तक अग्रगण्य नहीं किया जा सकता जब तक कि तकनीकी रूप से उत्तरदायी प्रशासक इन कार्यों को न सम्भालें।

बड़े शहरों में पुलिस कर्मचारी नागरिक सेवा परीक्षाओं के बाद सेवा में प्रवेश पाते हैं। वे जब उत्तरदायी कार्यों को सम्पन्न करते हैं उनमें पूर्ण उन्हें प्रशिक्षण प्राप्त करना होता है। वे सेवाकालीन प्रशिक्षण प्राप्त करते हैं तथा पदोन्नति की परीक्षाओं के माध्यम से अपने बढ़ते जाते हैं। उनको केवल औपचारिक प्रक्रियाओं को अपनाते के बराबर ही सेवा से हटाया जा सकता है। बड़े नगरों में पुलिस प्रशासन को पुराने और औपचारिक सिद्धान्त 'मर्जी' को और हटामों के आधार पर फलतःपूर्वक मंचालित नहीं किया जा सकता।

अधिकारियों की जरूरत होने के लिए प्रतिरूप नगरपालिका के पुलिस प्रशासन को व्यावसायिक बना दिया। शहरी काउन्टीज में कर्मचारियों की संख्या, तकनीकी समस्याएँ तथा राज्य की पुलिस से प्रतियोगिता के परिणामस्वरूप नगरपालिका को सेवाकालीन प्रशिक्षण की ओर अधिक ध्यान देना पड़। शहरी एवं देहाती जनसंख्या की प्रकृति में भेद के आधार पर ही दोनों दोनों के प्रशासन भी अलग-अलग प्रकार के हो जाते हैं।

देहाती क्षेत्रों में सम्पत्ति का मूल्यांकन करते समय अधिकारी वस्तु स्थिति को देखकर ही अपने कार्य करते हैं। वे सामान्य रूप से अपने

पुनरात्मक मान के आधार पर यह जगह लगा लेते हैं कि किस क्षेत्र में होना चाहता है अथवा महापौर है तथा उम्मीद पूर्ण है कि उम्मीद है। इस प्रकार यह पुनरात्मक की गई सम्पत्ति पर कर निर्धारित करता है किन्तु नगरों की सम्पत्ति का मूल्यांकन इस तरह तरीके द्वारा नहीं किया जा सकता, बल्कि इन कार्यों के लिए तकनीकी प्रक्रिया अपनानी होती है। उक्त कार्यालय के नगरकारियों द्वारा विभिन्न सचिवों के नवने बनाए जाने हैं, सम्पत्तियों का सर्वेक्षण किया जाता है तथा कार्यों पर उनकी विशेषज्ञता को ध्यान देकर लिया जाता है। वे सम्पत्ति को विभिन्न श्रेणियों में वर्गीकृत करते हैं। यदि बगल के हिस्से से उम्मीद निर्धारित पूर्ण निर्धारित करने हैं। इसके परिणामस्वरूप सम्पत्ति के मूल्यांकन के सम्बन्ध में अन्य कई एक तकनीकी प्रक्रियाएँ भी अपनायी हैं। वर्तमान समय में महापौर कार्यों (Auxiliary Functions) में व्यवसायिकता का प्रचार हो गया है। नगर, मूल्यांकन सेवा काय, तरीक़ारी एवं सेवाओं का प्रशासन व्यवसायिक आधार पर लिया जाता है। दूसरी ओर लोक सेवाएँ (Lanc Services) जैसे पुलिस बल, स्वास्थ्य, पन कार्य एवं अन्य उद्योगों में कार्य भी विशेषज्ञता द्वारा प्रदान की जाती हैं। इस स्थिति का देखकर सहरी जनसंख्या इस बात से प्रभावित हो चुकी है कि नगरपालिका प्रशासन को संचालित एवं समर्थित करने के लिए प्रतिनिधि प्रबंधक होने चाहिए। स्थानीय जनता की यह प्रवृत्ति रहती है कि वह स्थानीय प्रशासन का कार्य ऐसे स्थानीय लोगों को सौंपना चाहती है जो कि सम्भव समय में उन क्षेत्र में विकास कर रहे हैं। नगरों में इस परम्पराबारी विचार है। बाहर निवासन की प्रवृत्ति का विकास किया है तथा उम्मीद न अन्य नगरों एवं अन्य राज्यों के लोग प्रबंधकों का नियुक्त करने की परम्पराएँ जारी हैं।

सहरी एवं देहाती जनता का दृष्टिकोण न केवल प्रशासनिक समर्थन के बारे में भिन्न तथा विपरीत होता है बल्कि राज्य व्यवस्थापिकाओं के बारे में भी उनके मत एक जैसे नहीं मिलते। यदि हम जनसंख्या के आधार पर विचार करें तो पाएंगे कि सहरी का पूरी तरह से प्रतिनिधित्व नहीं किया जाता। दूसरी ओर देहाती काउन्टीज का प्रतिनिधित्व अपेक्षाकृत अधिक किया जाता है। देहाती जनसंख्या को इस बात का पूरा-पूरा विश्वास रहता है कि व्यवस्थापिका में उसके प्रभाव का भार अधिक रहेगा तथा स्थानीय अधिकारियों की संस्थाओं एवं राज्य की राजधानियों के प्रतिनिधियों द्वारा वे व्यवस्थापिका पर मनचाहा प्रभाव डाल सकते हैं। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि देहाती जनता राज्य के अधिक नियंत्रण का समर्थन करे। दूसरी ओर नगरों की स्थिति उल्टे विपरीत है। वहाँ की जनता राज्य की व्यवस्थापिका के नियंत्रण के विरुद्ध प्रतिक्रिया करती है। नगरों द्वारा विशेष अधिनियम व्यवस्थापन (Special Act Legislation) का विरोध किया गया है तथा ऐच्छिक चार्टर कानूनों (Optional Charter Laws) पर जोर दिया गया है जिनको कि स्थानीय मत द्वारा स्वीकार किया जाता है। नगरों की जनता ने राष्ट्रीय सिद्धांत के रूप में होम रूल (Home Rule) की मांग की है। नगरों की जनता नगरपालिका सींग एवं पंचायती नगरपालिका संघों के द्वारा राज्य की व्यवस्थापिकाओं एवं नगरों का ध्यान सहरी समस्याओं की ओर

आकर्षित करती है। नगरों द्वारा पर्याप्त संघीय अनुदान एवं राज्यों द्वारा एकत्रित कर में से हिस्से की मांग की जाती है। नगर सदैव ही राज्यों से कर लगाने की व्यापक सत्तिया मांगते रहते हैं और अपने कार्यों को सम्पन्न करने के लिए अधिक कानूनी शक्तियों की आवश्यकता जाहिर करते हैं।

नगरों के सम्बन्ध में मुख्य समस्या यह है कि उनके आकार, आर्थिक महत्व एवं प्राधुनिक समस्याओं पर विचार करते हुए उनकी ओर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया जाता। इसके मूल कारण का वर्णन करते हुये मेयरों के संयुक्त राज्य सम्मेलन में यह बताया गया था कि अधिकांश राज्य व्यवस्थापिकाएं देहाती चुनाव क्षेत्रों वाले सीनेटरों तथा प्रतिनिधियों के प्रभुत्व में रहती हैं और सम्भवतः यही वह मुख्य कारण है जिसके फलस्वरूप नगरों को उठना महत्व नहीं दिया जाता जितना कि उनकी जनसंख्या एवं आर्थिक महत्व के आधार पर दिया जाना चाहिए।¹

आज भी शहरी क्षेत्रों को राज्यों की व्यवस्थापिकाओं में पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं दिया जाता है। अधिकांश राज्य उनकी व्यवस्थापिकाओं को जनसंख्या के शहरीकरण के साथ समायोजित करने में असफल रहे हैं। वस्तुस्थिति यह है कि देहाती क्षेत्रों की अधिकांश जनसंख्या शहरी क्षेत्रों को जा चुकी है। अब देहाती क्षेत्र अपनी जनसंख्या के अनुपात से अधिक प्रतिनिधि राज्य की व्यवस्थापिकाओं भेजते हैं किन्तु नगरों की जनसंख्या अधिक होते हुए भी वहां से अब भी उतने ही प्रतिनिधि लिए जाते हैं जितने कि कम जनसंख्या होने पर लिए जाते थे।

यद्यपि राज्यों की व्यवस्थापिकाओं में प्रतिनिधित्व बहुत कुछ शहरी क्षेत्रों के हितों के विरुद्ध है किन्तु फिर भी यह स्थिति सभी राज्यों में समान रूप से वर्तमान नहीं है अथवा व्यवस्थापिका की सभी शाखाओं में नहीं है। कुछ राज्यों में यद्यपि स्थिति को सुधारने की ओर प्रयास किये जा रहे हैं किन्तु फिर भी कुल मिलाकर स्थिति शहरों के विपरीत है।

स्थानीय एवं देहाती जनसंख्या का लोक प्रशासन के प्रति एवं राज्य व्यवस्थापिकाओं के प्रति पृथक्-पृथक् एवं विरोधी दृष्टिकोण देखने के बाद यह देखना भी मनोरंजक रहेगा कि स्थानीय सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं की संख्या एवं प्रकार के सम्बन्ध में भी दोनों के बीच पर्याप्त समानताएं पाई जाती हैं। शहरों की जनसंख्या अधिक सेवाओं की मांग नहीं करती किन्तु जिन सेवाओं की मांग करती है उनकी व्यापकता अधिक होती है। शहरी क्षेत्रों द्वारा जिन सेवाओं की मांग की जाती है

1. "The fact that most state legislatures are dominated by senators and representatives with rural constituencies is almost always given as the basic reason why the cities do not receive the consideration which their population and economy importance merit"

—The United States Conference of Mayors, You and Your City. Washington, D.C., 1946, P 37

वे सांसारिक होती हैं; उदाहरण के लिये धर्मिरक्षा को दिया जा सकता है। जनहित की दृष्टि से यह अव्यक्त आवश्यक है कि धर्मिरक्षा स्टेसन को राना दूर रखा जाए कि जहाँ आवश्यकता पड़ने पर तुरन्त ही गूपना भेजी जा सके। इसका अर्थ यह हुआ कि धर्मिरक्षा से सम्बन्धित माधनों एवं मेसोबरो को मेन्ट्रोस स्थान पर रखने तथा उनही जालाग गोलेने के बावें को मरधिय धेय को देयन के बाद दिया जाना चाहिये। ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिये कि दुर्घटनास्थल से फोन किया जाए, उसक कुछ ही मिनट बाद सहायता पहुँच जाये। जनशक्ति एवं उद्योगिक, पूर्ण सेवाओं की दृष्टि से नगर का निवासो जल-विनरए, पायायात गूबर, बंकार बीजों का हटाने, गतिवर्ध की सपरई करने धारि बावों के लिए नगर निगम पर आश्रित रहता है। नगरों द्वारा नगरपालिका सराओं से न केवल मौलिक सेवाओं की मांग की जाती है बरन कुछ अन्य सेवाओं की भी मांग की जाती है जिनके आधार पर सहरी जीवन को धारा बनाया जा सके। नगर-पालिका की सुविधा को जाल-धराराओं को रोडने, पावों को बरान, उपद्रवों को मिटाने में विशेषीकृत ज्ञान प्राप्ति करता होता है। नगरों में पार्क तथा खेलने के मैदानों की व्यवस्था की जाती है तथा सगठित मनोरञ्जनस्थल कायन्मा को प्रशासित किया जाता है।

दूसरी धोर देहाती परिवारों द्वारा इत जटिल सेवाओं को इनकी व्यापकता के साथ नहीं माना जाता जितना कि इनका नगर की जनता द्वारा माना जाता है। बावों की जनता प्रायः एक आत्मनिर्भर बर्ग होती है। उसमें जल बिठरण की सरकारी व्यवस्था की आवश्यकता नहीं होती। बाँ गन्धनी को उठाने के लिए सरकारी सेवाओं की जरूरत नहीं होती। वहाँ पानी के लिए कुछ छोड़ लिए जाते हैं और गन्धनी की व्यवस्था के लिए कुछ घर बना लिए जाते हैं। नगराधिप का सगठन अर्थ आवश्यक होता है। वह बिना अधिक विशेषज्ञता प्राप्त किए आवश्यक सेवाओं को प्रदान करता है। जटिल धराराओं एवं गम्भीर व्यवस्था के मामलों को राज्य की पुलिस को सौंप दिया जाता है। इनके अतिरिक्त अन्य कार्य गैर विनयज्ञ देहाती पुलिस द्वारा ही सम्पन्न किए जाते हैं। धर्मिरक्षा सेवा का इन धेनो में या तो समाज रहता है अथवा काउन्टी या टाउनशिप के धर्मिरक्षा दल द्वारा ये सेवाएँ प्रदान की जाती हैं। सगठित मनोरञ्जनस्थल कायन्मा एवं विशेष सुविधाएँ प्रदान ही नहीं की जाती। धनेक धेनो में देहाती मनोविज्ञान कम सेवाओं की मांग करता है। कभी-कभी तो इसका कारण यह होता है कि ये देहाती धेय मौलिक दृष्टि से अलग-अलग बने होते हैं और इनके समय देहाती व्यक्तिवारी विचारधारा इसका कारण बन जाती है जिसके अनुसार देहाती जनता थोक प्रशासन के लिए योगदान देना नहीं चाहती। देहाती जनता प्रायः उन सेवाओं की मांग करती है जो कि उनके आवश्यकताओं की दृष्टि से धरान्त मजदीक है। उदाहरण के लिए स्कूल और स्कूल से संबंधित सेवाओं की मांग वह उससे कम नहीं करती जो कि सहरी जनता द्वारा की जाती है।

सहरी धेनो पर सरकारी विनियमों का अधिक नियन्त्रण रहता है। नगरों में चलते समय यातायात अधिकारी यातायात का प्रकाश करने का

चिह्न, कार न रोकने का सूचक, कार चलाने का मीटर, एवं यात्रायात्रा टिकट आदि के द्वारा लोक प्रशासन व्यक्ति के जीवन को नियमित करता है। शहर का निवासी इस प्रकार के नियन्त्रण की प्राप्ति करता है तथा उससे उसे कोई प्राश्न नहीं होता। एक व्यक्ति सार्वजनिक गली में पूरी रात अपनी कार को खड़ी रख सकेगा अथवा नहीं यह नगर सरकार के अध्यादेशों द्वारा निर्धारित किया जाता है। जीवन के व्यवहार को प्रतिबन्धित करने वाले ये विभिन्न अध्यादेश सार्वजनिक व्यवस्था बनाए रखने के लिए, सार्वजनिक सुरक्षा को प्रोत्साहन देने के लिए और पड़ोस में शान्ति बनाए रखने के लिए महत्वपूर्ण समझे जाते हैं। नगर सरकार द्वारा ही यह तय किया जाता है कि एक व्यक्ति नगरपालिका के जल का उपयोग किस समय से, किस समय तक कर सकेगा। बेहाली क्षेत्रों में नियमन की आवश्यकता, एवं महत्व इतना नहीं होता किन्तु नगरों द्वारा इन नियमनों को जन हित की दृष्टि से स्वीकार कर लिया जाता है। नगर का निवासी अपने प्रतिदिन के जीवन में सरकारी नियमनों का अभ्यस्त हो जाता है क्योंकि वह जानता है कि नियमनों के अभाव में अराजकता की स्थिति पैदा हो जाएगी। सेवाओं की भांति विनियमन के लिए भी सेवा वर्ग की आवश्यकता होती है। शहरों के प्रशासन में सेवा वर्ग पर सबसे अधिक व्यय किया जाता है।

नगरपालिका का प्रशासन घनिष्ठ रूप से बसी हुई जनता द्वारा उत्पन्न की गई समस्याओं के प्रति संगठित सरकार की प्रतिक्रिया है। शहरी क्षेत्र में अग्नि रक्षा, यातायात सेवाएं, सामाजिक सेवाएं, बाल अपराधों का भ्रष्ट, कम आय वालों के लिए गृह आदि से सम्बन्धित सेवाएं प्रदान की जाती हैं। ये सेवाएं नगर के जीवन का आवश्यक भाग हैं।

नगर सरकार के आधार-स्तम्भ

[THE FOUNDATION STONES OF CITY GOVT.]

समस्त मानवीय क्रियाओं का एक रोडान्तिक पट्टा हुआ है जिसके आधार पर उनका नियोजित किया जाता है तथा क्रियाविन दिया जाता है। मनुष्य द्वारा व्यक्तिगत जीवन में तथा सामाजिक जीवन में जो कुछ भी किया जाता है उसका कुछ सामाजिक सिद्धान्त हुआ है जिनके आधार पर उनका होता जाता है। नगर सरकार की धियाय में कुछ सिद्धान्तों के द्वारा निर्देशित की जाती है। कुछ विचारकों का मत है कि यद्यपि एक मनुष्य राज्य समुदाय की स्थानीय सरकार के संगठन का ज्ञान है उसमें सिद्धान्तों का कोई महत्व नहीं होता। सिद्धान्तों के आधार पर व्यवहार को संचालित करना मनुष्य राज्य समुदाय के राष्ट्रीय चरित्र की विशेषता नहीं है। अमराही लोग सिद्धान्तों के बाद-विचार में पड़ें बिना ही अपनी क्रियाओं में प्राप्त परिणामों में अधिक रुचि लेते हैं। इस प्रकार व्यावहारिक होने में समुदाय लोगो को यह का अनुभव होता है। यह सत्य है परन्तु कल्याण इसके सम्बन्ध में अलग-अलग विचार हैं। आस्टिन मैकडोनाल्ड (Austin F. Macdonald) के कथनानुसार प्रत्येक बुद्धिमान मानवीय क्रिया की भाँति नगर सरकार भी सिद्धान्त पर आधारित रहनी है, ऐसा होना भी चाहिए। ध्याय, सिद्धान्त वर्तमान समस्याओं को स्पष्ट करने का ही एक तरीका होता है। विचारधारा कुछ निश्चित सिद्धान्तों का निवास होनी है तथा अपने निर्देशन के लिए बिना कुछ सिद्धान्तों को धारणाएँ, सरकार बनाने की कोशिश केवल भ्रम ही करेगी।¹

मनुष्य राज्य समुदाय की नगर सरकार के क्या सिद्धान्त हैं तथा उनका प्रयोग पर कैसे उसके व्यवहार को संचालित किया जाता है, यह प्रश्न स्थानीय सरकार के विद्यार्थी के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण है। वेच प्रत्येक काल

1. "City government like every rational human activity is based on theory. It must be for after all theory is an attempt to explain existing facts. It is a body of definite principles and only fools will create a government without trying to find some principles to guide them."

—Austin F. Macdonald *American City Government and Administration*, fifth Ed 1951, P 147.

एव परिस्थिति में ये सिद्धान्त एक जैसे ही नहीं रहे हैं वरन् उनमें समय-समय परिवर्तन होता रहा है। उनको नवीन समस्याओं की अनौतियों के प्रकार में सशोधित किया जाता रहा है। विभिन्न नगरों के चार्टरों में तथा उनमें सम्बन्धित सर्वभानिक प्रावधानों में कई एक सिद्धान्तों की और स्पष्ट रूप से निर्देश रहता है। इनमें नगरों के कार्यक्रम को बहुमत का शासन, सामयिक निर्वाचन, कम वेतन आदि मान्यताओं पर आधारित किया जाता है। यदि इन समस्त मान्यताओं की एक सूची बनायी जाये तो पर्याप्त लम्बी हो जायेगी। नगर सरकार के गठन एवं व्यवहार में इन सिद्धान्तों को व्यापक रूप से अपना लिया गया है। इन्हें प्रायः स्वतः सिद्ध समझा जाता है। इनमें से कई एक तो ऐसे हैं जो कि व्यावहारिक परीक्षण के मापदण्डों पर खरे नहीं उतर पाते तथा कई तथ्यों की आवश्यकताओं से दूर चले जाते हैं। समय परिवर्तनशील है। उसकी ज़रूरतें विषय एवं प्रक्रिया के अनुसार बदलती रहती हैं। जिन सिद्धान्तों को इनके साथ-साथ नहीं बदला जाता वे कुछ समय के बाद असामयिक एवं महत्त्वहीन बन जाते हैं। समय के प्रवाह की ध्यान में न रखकर जब ऐसे सिद्धान्तों को ग्रन्थ बन कर ही सरकारों का संगठन कर लिया जाता है तो वे भी प्रमत्तोपजनक सिद्ध हो जाती हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में यह एक भ्रमवाद नहीं वरन् सामान्य स्थिति रही है। वही नगर सरकार की प्रसन्नता का एक महत्वपूर्ण कारण इसे माना जा सकता है।

नगर सरकार के सिद्धान्त ऐतिहासिक परिस्थितियों के प्रवाह में बड़े तथा विकास के सौपानों में सार्थकता पाते रहे हैं। इनकी परम्परायें अपनी गहरी जड़ें जमा चुकी हैं और यही कारण है कि जब भी कभी इनको समाप्त करने या बदलने की दिशा में कोई प्रयास किया गया तो इस प्रकार के प्रयासों का निहित स्वार्थों द्वारा कड़ा विरोध किया गया। आज भी पुरानी कई एक प्रथायें अपना महत्व खो देने के बाद भी चली आ रही हैं क्योंकि प्रत्येक नया परिवर्तन अपने आप में एक जोखिम समझा जाता है तथा उसके परिणामों की स्वीकार करने के लिए प्रत्येक व्यक्ति तैयार नहीं होता किन्तु इतने पर भी जब पुराने सिद्धान्त न केवल समयातीत बन जाते हैं वरन् समाज के एक वर्ग-विरोध भयवा अधिकांश लोगों के हितों के विरुद्ध कार्य करने लगते हैं तो उनका विरोध होता है। इस विरोध की मात्रा एवं प्रसार सम्बन्धित सिद्धान्त के परिणामों की व्यापकता एवं गहनता पर निर्भर करता है। जब हम नगर सरकार के आधार स्तम्भों पर विचार कर रहे हैं तो हमको इन सिद्धान्तों का क्रमिक अध्ययन करना होगा। वर्तमान सिद्धान्तों के महत्त्व एवं उपयोगिता को समझने के लिए उनके ऐतिहासिक पृष्ठभूमि के रूप में उन सिद्धान्तों का अध्ययन करना भी उपयोगी रहेगा जो कि पहले नगर प्रशासन का आधार थे किन्तु आज उनको या तो ठुकराया जा चुका है अथवा वे स्थित भी हैं तो एक वद्विष्टकृत के रूप में। ये सिद्धान्त मुख्य रूप से निम्न प्रकार हैं—

शक्ति वृत्तकरण तथा प्रतिबन्ध और संतुलन

(Separation of Powers and Checks and Balances)

संयुक्त राज्य अमरीका में यह राजनैतिक सिद्धान्त सर्वाधिक लोकप्रिय है। किसी भी स्तर पर सरकार का संगठन करते समय इसको अपनाना एक

साम बाउ बन चुकी है। शक्ति पुनर्करण एवं प्रतिबन्ध तथा सन्तुलन का सिद्धान्त सर्वप्रथम बरन मांटेस्क्यू (Baron Montecquieu) की रचनाओं में प्राप्त हुआ था। मांटेस्क्यू के मतानुसार जब भी किसी को कोई शक्ति प्रदान की जाती है तो उसका दुरुपयोग की सम्भावना में भी बढ जाती है। एक साव-प्रिय नमन के अनुसार शक्ति शक्ति को भ्रष्ट बनाती है तथा पूर्ण शक्ति व्यक्ति को पूर्ण रूप से भ्रष्ट बना देती है। ऐसी स्थिति में किसी को भी अधिक शक्तियाँ सौंपने का खय होगा उसको पूरी तरह से स्वच्छाचारी एवं तानाशाह बना देता। शक्ति के दुरुपयोग की पूरी सम्भावनाएँ रहते हुए भी यह गम है कि शक्ति प्रशासन की भावना है जिसके बचाव में सारा योजनार्थ प्रयत्न हो जायेंगे तथा वह सब छूट जायेगा जिसे प्राप्त करने के लिए प्रशासन कायम है। शक्ति रह भोर उसका दुरुपयोग न हो यह सभी का सपना है जबकि शक्ति की एक व्यक्ति या निवास के हाथ में न सौंप कर सरकार के विभिन्न विभागों में वितरित कर दिया जाये। सरकार के तीन धन होते हैं—स्वस्था-पिका, कार्यपालिका एवं न्यायपालिका। इनमें स्वस्थापिका का केवल कानून बनाने की शक्ति दी जाये, उनको क्रियान्वित करने की नहीं। इसी प्रकार कार्यपालिका को कानून लागू करने की शक्ति दी जाये उनका पनाने की नहीं। न्यायपालिका को केवल कानूनों की व्याख्या करने की शक्तियाँ सौंपी जायें इनके प्रतिरिक्त भोर नहीं। इन व्यवस्था के अन्तर्गत प्रत्येक धन यह पायेगा कि वह दूसरे धन पर आश्रित है भोर ऐसी स्थिति में वह जनता की स्वतन्त्र धन को समाप्त करने का कुसाह्वय नहीं करेगा। शक्तियों को पुनः-पुनः वादन के बाद सभी धनों पर प्रतिबन्धों की व्यवस्था की जाती है। ये प्रतिबन्ध भी इन रूप में लगाये जाते हैं कि कोई भी एक धन दूसरे के बल पर शक्ति सम्पन्न न बन जाये। दूसरे शब्दों में उनके बीच सन्तुलन बनाये रखने की चेष्टा की जाती है।

शक्ति पुनर्करण एवं प्रतिबन्ध तथा सन्तुलन के सिद्धान्त को नगर सरकार में अयनाया गया। शक्ति के समय के छोटे-छोटे समुदायों का जब आकार बढ गया तो उनको चार्टर सौंपा जाने लगा। उस समय प्रतिबन्ध स्थापित करना तथा सन्तुलन बनाये रखना अत्यन्त महत्वपूर्ण समस्या था। कार्यपालिका द्वारा प्रस्तावित अध्यादेशों पर नियन्त्रण अधिकार की शक्ति का प्रयोग किया जा सकता था। कार्यपालिका द्वारा की जाने वाली नियुक्तियों पर परिषद की स्वीकृति की जाती है। परिषद के दो सदस्य रहे गये जो कि एक दूसरे पर नियन्त्रण रख सकें। विभागीय अध्येक्षों को जनता द्वारा निर्वाचित करने की व्यवस्था की गई। इन सभी बातों को एक प्रकार से साम्य समझ गया। सरकार की शक्तियों को छोटे-छोटे कई भागों में विभाजित कर दिया गया तथा प्रत्येक अधिकारी को कुछ नाय सौंप दिये गये। इन सभी कार्यों के पीछे मूल सिद्धान्त यह था कि कोई भी व्यक्ति चाहे वह कितना भी भ्रष्टा-चारी या भ्रष्ट क्यों न हो वह उस समय तक अधिक शक्तियाँ नहीं कर सकता जब तक कि उसको कुछ करने की अधिक शक्तियाँ न सौंपी जायें। परिषद द्वारा अनुद्भिर्गुण अध्यादेश पास किये जा सकते हैं विन्तु मेयर बुद्धि द्वारा उसे निश्चारा जा सकता है। स्वयं मेयर भी सार्वजनिक क्षेत्र पर अनुचित व्यय का

मार डाल सकता है किन्तु परिपक्व एवं निर्वाचित नगर कोषाध्यक्ष द्वारा उस पर जो नियन्त्रण रखा जाता है उसके रहते हुए वह ऐसा नहीं कर पायेगा।

स्थानीय स्तर पर व्यक्तिपूषणकरण एवं प्रतिबन्ध तथा संतुलन का सिद्धान्त अपनाते पर कई एक समस्याएँ प्रकट हुईं। पूरी सजगता के साथ जब प्रतिबन्ध एवं संतुलन की व्यवस्था को अपनाया गया तो इसके परिणामस्वरूप क्रियाहीनता की स्थिति उत्पन्न हो गई। जब प्रत्येक अधिकारी को गलती करने से रोका गया तो उसे सही कार्य करने के भी कम अवसर प्राप्त होने लगे। नगर सरकार के प्रशासन में गतिरोध उत्पन्न होने लगे, देरी होने लगी, तथा विभिन्न अधिकारियों के बीच सहयोगपूर्ण सम्बन्ध न रहे क्योंकि उनमें से प्रत्येक एक दूसरे पर प्रतिबन्ध लगाने की धुन में रहता था। यह सब होने के बाद भी अमरीकी संविधान के संज्ञेताओं की अधिक चिन्ता न हुई क्योंकि उनका मत था कि सभी सरकारें एक सीमा तक 'शैतान के साथ सधि' होती हैं। जो सरकार जनता के नियन्त्रण से परे हो जायगी वह शीघ्र ही जनता की स्वतन्त्रताओं के लिए खतरा बन जायेगी। इस खतरे को रोकने के लिए यदि सरकार के प्रत्येक अंग को प्रत्येक दूसरे अंग के विरुद्ध कर दिया जाय तो अकार्य की स्थिति पैदा हो सकती है किन्तु यह तो वह मूल्य है जो कि स्वतन्त्रता प्राप्त करने की दृष्टि से चुकाना ही होगा। इस प्रकार तर्क का तरीका उनका अपना था जो कि सम्भवतः उन काल की परिस्थितियों में उपयुक्त था। अंतिम के बाद भी लोगों को सरकार की शक्ति के प्रति भय था। उस समय सरकार के अधिक कार्य की आवश्यकता नहीं थी।

ब्रेट ब्रिटेन की साम्राज्यवादी शक्तियों एवं तानाशाही राजतन्त्र से मुक्ति पाने के बाद अमरीका के लोग सभी प्रकार की सरकारों को सदेह की नजर से देखने लगे थे। उनकी दृष्टि से सरकार एक आवश्यक बुराई थी। वे राष्ट्रपति, मेयर, राज्यपाल, या अन्य किसी भी नाम के प्रावरण में राजा को पुनः नहीं लाना चाहते थे जो कि अपने-आपको सर्वशक्तिशाली बना ले। विचार था कि प्रजा का जनता द्वारा निर्वाचित व्यवस्थापिका को भी इनकी शक्तियाँ न मानी जायें कि वह राज्य भर को अपने हाथों में कले। सरकार के प्रति एक विशेष दृष्टिकोण होने के कारण ही स्थानीय इकाइयों को अधिक शक्ति नहीं दी गई। अधिकार ऐसे सेवाएँ जिनको प्राजटम सरकार का प्रावश्यक उत्तरदायित्व मानते हैं उसे मन्त्र व्यक्तित्वन निकायों को सौंप दी गई थी। कई एक सेवाएँ उस समय व्यक्तिगत अथवा सरकारी, किसी भी अधिकारण द्वारा सम्पन्न नहीं हो जानी थीं। अधिक गंवा पूर्ण तरह से एक व्यक्तिगत मामला था—वहाँ जाय भय जानी थी उसके प म-पड़ोस के लोग ही स्वयं के प्रभु से उसे बुझा लेते थे। सरकार को उसमें हस्तक्षेप करने की आवश्यकता नहीं समझे जाती थी। इसी प्रकार पुलिस सेवा का वह प्रादिक्रम भी प्रायः में पूरी तरह भिन्न था। पुलिस सेवाएँ, र कि-कात्तीन पक्षेदर तक ही सीमित थीं। शिक्षा आदि कार्य उन लोगों पर छोड़ दिये गये जो कि समाज की प्रगति में तथा जनता की सेवा में रुचि लेते थे। यातायात से सम्बन्धित समस्याएँ उस समय पैदा हो नहीं हो पायी थीं।

धीरे-धीरे प्रतिबन्ध एवं संतुलन की विचारधारा समाप्त होने लगी। वर्तमान काल में बाकर नगर सरकार ने व्यक्ति को उसके जीवन से लेकर

भूजु तक सम्मानना प्रारम्भ कर दिया। यहाँ तक कि बच्चे के जन्म से पूर्व ही सम्मानित माना जाने को इससे द्वारा यह बताया जाता है कि वे घरनी तथा अन्य मायी बच्चे की देखभाल करने कर। जब बालक का जन्म हो जाता है तो वह दूध तथा अन्य का अपने पास बसित रहती है। यह उनके स्वास्थ्य का देखभाल करती है उनको नित्य जल देने दूध की जाँच करती है तथा पर्ण पर धुँड बन भेजती है। छूत की बीमारियों का रोकने के लिए भी इसके द्वारा घनेक प्रवरापक प्रयत्न किये जाते हैं। नगर सरकार द्वारा न केवल मुक्त शिक्षा ही प्रदान की जाती है बल्कि एक निश्चित उम्र पाँच के बाद समा बच्चा को स्कूल में उपस्थित होने के लिये बाध्य भी किया जाता है। यह उनका शारीरिक परीक्षण करने के बाद जो करिया पाती है उनको मूलना उनका माता पिता को दे देती है। नगरस्थानिका रोकथाम भूरी द्वारा इनको बाँध निवास कराता है। उनका बाद यह उनकी जादियाँ कराती है उनका भक्षण के लिए मातृ गतिरी दर्शन करती है। हर वर्ष के प्रतिदिन जब व्यक्ति का प्राणान्त हो जाय तथा उसकी धर्मिक किया करने वाला कोई न हो तो नगर सरकार स्वयं उसका सांस्कृतिक सम्मान में धर्मिक सत्कार करती है।

इस प्रकार आज की स्थितियों में नगर सरकार का रूप तथा दायित्व पूरी तरह से बदल चुके हैं। आज सरकार एक प्रावश्यक सुलाई नहीं रह गई है बल्कि यह बन करवाण की एक प्रावश्यक स्थापन है। सरकार के कार्यों की आज अधिक आवश्यकता महसूस की जाती है तथा उसके द्वारा व्यक्तिगत वजन की प्राणकाए प्रबन्ध पड़ चुका है। ऐसी हालत में यह स्वाभाविक है कि सरकार के कार्यों को कम करने के लिए विन प्रतिबंधों की व्यवस्था की गई थी उनको प्रबन्ध समाप्त कर दिया जाये। परंतु इन दिनों में धीरे धीरे प्रगति की गई है। इसद्वितीय व्यवस्था का नगर प्रशासन से सम्बन्ध कर दिया गया। प्रशासन पर मेयर का नियन्त्रण बढ़ा दिया गया। कुछ नगरों में विकास की दिशा में भीर भी लागू हुई। उन्होंने नगर प्रबंधन योजना (City Management Plan) को अपना लिया। इसमें सत्ता का केन्द्रीकरण कर दिया जाता है। यह सब हो जाने के बाद भी प्रतिबंध एवं सन्तुलन समरीक नगर सरकार के महत्वपूर्ण भाग बन हुए हैं। नियमानुसार आज भी नगर होते ही प्रस्तावित धन्यादेशों पर नियन्त्रण अधिकार का प्रयोग कर सक्ता है। मेयर द्वारा की जाने वाली महत्वपूर्ण नियुक्तियों पर परिषद की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। नागरिक सेवा धायेण द्वारा भी उनकी इस शक्ति पर प्रतिबंध लगाया जाता है। इस प्रकार आज भी साधारण नागरिक के मन की धारणा नहीं मिट पाई है कि बन्दी सरकार को प्राप्त करने का एवमान् तरीका यह है कि प्रत्येक अधिकारी के हाथ घोर पाव बांध दिये जायें।

पदाधिकारियों का अल्प कार्यकाल

(Short Term of Officers)

नगर सरकार के पदाधिकारियों का जो कार्यकाल रखा जाये वह छोटा हो प्रथम सम्बा हो, इस सम्बंध में समय-समय पर भिन्न विचार

प्रकट किये गये हैं। जॉन एडम (John Adam) का कहना था कि वार्षिक चुनाव समाप्त होते ही दासता प्रारम्भ हो जाती है अर्थात् नागरिक केवल निर्वाचन के दिनों में ही स्वतंत्र रहते हैं तथा उसके बाद वे अपनी स्वतंत्रता एक निश्चित समय तक के लिये किसी के हाथों में सौंप कर स्वयं परतब बन जाते हैं। अनेक लोग उस समय इस कथन पर विश्वास करते थे। इस विचार के परिणामस्वरूप यह निष्कर्ष निकालना भी स्वाभाविक था कि क्यों नहीं चुनाव कुछ समय के लिए कराए जायें ताकि दासता की प्रवृत्ति सम्बन्धी न होजाये। यदि पदाधिकारियों को अल्पकाल के लिये चुना जायेगा तो वे स्वेच्छाचारी तथा अधिमानी नहीं बन पायेंगे। यही सोचकर मेयर का चुनाव एक या दो वर्ष के कार्यकाल के लिए किया जाता था। यह भी व्यवस्था की गई थी कि कोई व्यक्ति एक से अधिक बार इस पद के लिये निर्वाचित न किया जा सके। उच्च पदाधिकारियों का कार्यकाल अल्प रहने का एक उद्देश्य यह भी था कि उनके तथा जनता के बीच में पर्याप्त परिच्छेद रूप से सम्बन्ध बना रहे। प्रशासन की शक्तियाँ अन्तिम रूप से जनता के ही हाथों में रहनी हैं। मेयर तथा परिषद के अन्य सदस्यों को यह तथ्य भूला नहीं देना चाहिये। जनता का मत किसी मेयर अथवा पार्षद के सम्बन्ध में कौता है यह बात आम चुनाव के समय ही शायद ही जाती है। अतः जनता की व्यवहेलना करने वाले पदाधिकारियों को सबक देने की दृष्टि से भी अल्प कार्यकाल की अधिक उपयुक्त नम्रभा गया।

प्रजातन्त्र के सम्बन्ध में जेक्सन (Jackson) के जो विचार थे उनका भी पदाधिकारियों का कार्यकाल अल्प रहने के निर्णय पर प्रभाव पड़ा। जेक्सन ने अपने विचार उस समय प्रकट किये थे जबकि नगर अमरीकी जीवन में महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त करते जा रहे थे। जेक्सन की विचारधारा का मुख्य बिन्दु यह था कि जन साधारण की बुद्धि एवं सद्गुणों में विश्वास किया जाये। कोई भी व्यक्ति किसी भी पद को प्राप्त करने के लिए उपयुक्त होता है। इस प्रकार के विचारों से प्रेरित होकर जब सरकारी पदों के लिए अधिकारियों का चयन किया जाने लगा तो तकनीकी कुशलता को कोई महत्व नहीं दिया गया; दलीय भाषार की भी कम महत्वपूर्ण माना गया। उनके तर्क का यह तरीका उपयुक्त भी था कि जब प्रत्येक व्यक्ति प्रत्येककार्य करने की योग्यता रखता है तो सरकारी पदों को केवल कुछ लोगों के लिए ही खुला क्यों रखा जाये तथा कुछ लोगों को इन्हें प्राप्त करने से क्यों प्रतिबन्धित किया जाये। इसी प्रकार से यह भी कहा गया कि एक व्यक्ति को किसी पद पर एक बार से अधिक समय के लिए क्यों नियुक्त किया जाये, क्यों न उनके स्थान पर किसी अन्य व्यक्ति को रखा जाये। प्रजातन्त्र के रूप को इस दृष्टि से देखने वाले लोग यह निर्णय देते हैं कि सरकार के सभी पद समान कार्यकाल के लिए सभी नागरिकों के हेतु खोले हुए हैं, उन पर केवल कुछ नागरिकों का एकाधिकार नहीं रखा जा सकता। सरकारी पद पर कार्य करने को उस समय राजनैतिक शिष्टा का साधन माना गया। उस समय एक सामान्य धारणा यह थी कि यदि एक व्यक्ति अपने राष्ट्र की या अपने नगर की सेवा करता है तो इससे वह एक भव्य नागरिक बन जायेगा। इसलिए प्रत्येक व्यक्ति को जहाँ तक सम्भव हो सके लोक सेवा का अवसर प्रदान किया जाना चाहिये।

देखने में वे दोनों ही सिद्धान्त पर्याप्त धारणक प्रतीत होते हैं और ऐसा लगता है कि ये प्रजातन्त्र के धारणिक निबट हैं किन्तु वास्तविक व्यवहार में इन विचारधाराओं के परिणाम बहुत बुरे रहे। इसके पक्षस्वरूप और अनुमयी लोग सरकारी पदा पर जाने लगें। सरकारी अधिकारी जब तक अपने कार्यों का पूरी तरह से सींग भी नहीं पाने थे उन समय तक उनको जनता द्वारा कार्यार्थ में बाहर होने के लिए बाध्य कर दिया जाता। प्रत्येक पदाधिकारी के मस्तिष्क में यह विचार स्पष्ट रहता था कि पहले चुनाव के बाद उनकी सेवाएँ अनिवार्य नहीं रहनी। उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में कुछ नगरों में अपने पदाधिकारियों का कार्यकाल चार वर्ष रखा गया किन्तु कुछ जगहों की प्रतिष्ठित चुनाव की परम्पराओं को अपनाये हुए भी जब कि दो वर्ष बाद चुनाव कराना एक सामान्य नियम बना हुआ था। जहाँ अधिकारियों का कार्यकाल केवल दो वर्ष रहता था वहाँ अपने प्रथम वर्ष में तो वे लोग अपने कार्य का परिचय प्राप्त करने में लगे रहते थे और दूसरे वर्ष में वे अपने पूर्णनिर्वाचन का प्रचार करने में लग जाते। ऐसी स्थिति में बिये जाने वाले कार्य के स्वर की कल्पना की जा सकती है। इस दूषित कार्य के लिए जनता को पन देना होता था। यह व्यवस्था अत्यन्त खराबी सिद्ध हुई और अब इसे जल्द बदला जा रहा है। वर्तमान प्रवृत्ति यह है कि नैयर तथा परिषद के अन्य सदस्यों का कार्यकाल चार वर्ष रखा जाये। अनेक बड़े शहरों ने इस नियम को अपना लिया है किन्तु बहुत से छोटे समुदाय अब भी बार-बार चुनाव कराये जाने में विश्वास करते हैं।

सूट-प्रणाली

(The Spous System)

जेरसन (Jackson) के प्रजातन्त्र से सम्बन्धित विचारों के आधार पर इस प्रणाली को ग्यामोजित बताया गया कि प्रत्येक निर्वाचन के बाद अधिकारियों को पूरी तरह से हटा दिया जाए। यदि कोई अधिकारी विजेता दल का समर्थक है तो वह पद पर बना रह सकता था किन्तु उसके अतिरिक्त पदाधिकारियों को चुनाव के थोड़े ही समय के बाद हटाना पड़ता था। लगभग आधी शताब्दी तक यह सूट व्यवस्था समुदाय राज्य घमनीका के राजनैतिक जीवन पर अनिवार्य भाग बनी रही। इसके परिणामों की कल्पना की जा सकती है। राष्ट्रीय, राज्य एवं नगर स्तर की सरकारों को एम लोगो द्वारा प्रभावित किया जाने लगा जिनकी एक मात्र योग्यता मतों पर नियंत्रण रखना था। तकनीकी प्रकृति के प्रशासनिक मामलों पर भी सामान्य व्यक्तियों द्वारा नियंत्रण किया जाता था। हजारों वर्ष पूर्व मुरराल ने यह कहा था कि किसी व्यक्ति को वह कार्य नहीं करना चाहिए जिसका कि उसने प्रशिक्षण प्राप्त नहीं किया है चाहे वह कार्य कितना ही तुच्छ क्यों न हो। इतने पर भी प्रत्येक व्यक्ति अपने आपको सबसे कठिन कार्य अर्थात् सरकार के कार्य के लिए पर्याप्त योग्य मानता है। उन्नीसवीं शताब्दी के अविश्राम अण्ड में स्थिति यही रही कि प्रत्येक व्यक्ति अपने आपको सरकारी कार्यों के योग्य मानता था।

सरकारी निकायों में नूट प्रणाली के अनेक घातक परिणाम सामने आने पर मई १९७७ में सुधार आन्दोलन को संगठित रूप से प्रारम्भ किया गया तथा नागरिक सेवा सुधार सभ की स्थापना की गई। उसके छः वर्ष बाद मध्य सरकार में योग्यता-व्यवस्था को अपनाया जाने लगा। उसके बाद राज्यों एवं नगरों में भी इस सिद्धान्त के प्रति विश्वास प्रकट किया जाता है। किन्तु वे सुधार पूर्णता से बहुत दूर रहे। अनेक नगर ऐसे हैं जहाँ पर कि नागरिक सेवा आयोग बहुत दिन पूर्व स्थापित किये जा चुके हैं किन्तु फिर भी वहाँ कानून की आत्मा की अवहेलना करके अनेक प्रकार से दलीय लोगों को सरकारी पद देकर पुरस्कृत किया जाता है। कुछ नगरपालिकाओं में योग्यता व्यवस्था केवल कुछ कार्यालयों एवं कुछ विभागों में ही लागू होती है। अनेक छोटे नगरों ने योग्यता के सिद्धान्त को कभी भी स्वीकार नहीं किया और वहाँ सरकारी पदों पर नियुक्तियाँ अपने आम राजनैतिक आधार पर होती हैं। जब तक योग्यता व्यवस्था को नियुक्तियों का आधार नहीं बनाया जाता तब तक नगरपालिका प्रशासन का स्तर ऊँचा नहीं उठता या सकता। मैकडोनाल्ड (Macdonald) के कथनानुसार नूट प्रणाली का योग्यता सिद्धान्त के लिए स्थान छोड़ देना चाहिए। यह पुरानी विचारधारा कि किसी भी कार्यालय के लिए कोई भी व्यक्ति पर्याप्त अच्छा है, को उसके प्रयोगों के साथ माड़ देना चाहिए।¹

छोटे वेतन का सिद्धान्त

[The Theory of Small Salaries]

संयुक्त राज्य अमरीका की लोक सेवाओं में बहुत समय तक यह सिद्धान्त प्रभावी बना रहा कि सरकार के अधिकारियों एवं कर्मचारियों को कम वेतन दिया जाना चाहिए। अमरीकी अन्तिम से पूर्व इंग्लैण्ड में मेयर तथा परिषद के सदस्य ही केवल मात्र अधिकारी थे तथा इनको किसी प्रकार का वेतन प्राप्ति नहीं दिया जाता था। उस समय यह समझा जाता था कि व्यक्ति समाज की सेवा करने के विनये अधिकार का स्वागत करेंगे तथा प्रत्येक व्यक्ति कार्यालय में प्रवेश पाने पर प्रसन्नता का अनुभव करेगा। मद्गुण की भाँति सरकारी पद पर रहना ही अपने आपमें एक महत्व की चीज है। इंग्लैण्ड को इस परम्परा को उपनिवेशवादी अमरीका ने भी स्वीकार कर लिया तथा स्वतंत्रता के बाद भी प्रारम्भिक दिनों में इसे अपनाए रखा। उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में अमरीकी नगरों के प्रायः सभी मेयर एवं परिषद सदस्य बिना किसी प्रकार का वेतन प्राप्त किए कार्य करते थे। किन्तु यद्यपि यह भाग होने लगे कि सरकारी अधिकारियों को वेतन दिया जाना चाहिए। ग्रीब बर्गो ने इस आन्दोलन का विशेष रूप से समर्थन किया क्योंकि इससे उनको सरकारी कार्यालयों में जाने के अवसर प्राप्त होते थे। सम्पन्न परिवारों

1. "The spoils system must give way to the merit principle. The old theory that any man is good enough for any office must be buried along with witch and the dodo."

—Austin F. Mac Donald, *American City Government and Administration*, New York, 1951, P. 153.

को नियुक्त करने की शक्ति मेयर को दे दी जाती है तो भी अप्रत्यक्ष रूप से यह जनता के हाथों में रहेगी क्योंकि स्वयं मेयर अपने प्रत्येक कार्य के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी है। दूसरी ओर जब हम जनता को प्रतिष्ठित करने का ओर इन छोटे अधिकारियों को जनता द्वारा निर्वाचित करने की बात कहते हैं तो उस स्थिति में नियुक्ति की शक्तियां दल के प्रमुख के हाथों में चली जाती हैं जो कि किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं होता और उसके कार्यों के सम्बन्ध में कोई पूछताछ नहीं की जा सकती। यह सब होने पर भी लोकसेवा में छोटे पदों पर जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन करने की परम्परा को कई एक नगरों में अपनाया जा रहा है। यद्यपि इस परम्परा के पोषे दिखने वाला सिद्धान्त तो पूर्णतः प्रजातन्त्रात्मक लगता है किन्तु वास्तविक व्यवहार में जब यह एक अनुत्तरदायी व्यक्ति को सारी शक्तियां सौंप देता है तो इने प्रजातन्त्र नहीं बरन् कुलीनतन्त्र का सर्वाधिक बिगड़ा हुआ रूप मानना पड़ता है।

जनता द्वारा अधिकारियों को निर्वाचित करने की प्रक्रिया के जो बुरे परिणाम सामने आये उनके फलस्वरूप सन् १९०६ में अन्धो सरकार में रचित लेने वाले लोगों ने एक संगठन की रचना की ताकि इन निर्वाचित अधिकारियों की सक्षमता को कम करने का आन्दोलन आगे बढ़ाया जा सके। इस संगठन के लोगों ने हम बात पर जोर दिया कि निर्वाचित अधिकारियों की सक्षमता केवल हननी कर दी जाये कि प्रत्येक साधारण नागरिक सभी उम्मीदवारों की योग्यताओं से परिचित हो सके; तभी वह अपने मत का बुद्धिपूर्ण रूप से प्रयोग कर सकता है। देश के राजनीतिक विचारकों ने भी इस संगठन के मत का पूरा-पूरा समर्थन किया किन्तु आधुनिक राजनीतिज्ञों ने इस विचार का समर्थन नहीं किया। इन्होंने इस योजना की अप्रजातन्त्रात्मक, अ-अमेरिकन तथा घानान की उपज बनाया। छोटे-मोटे विरोध के बावजूद भी यह आन्दोलन प्रगति करता गया। कुछ बड़े नगरों ने तथा सैकड़ों ही छोटे नगरों ने इस आन्दोलन के परिणामस्वरूप अपने सरकारी अधिकारियों को निर्वाचित करने के प्रयास में कमी कर दी। इस संगठन को अब राष्ट्रीय नगरपालिका लीग में एकाकार कर दिया गया है। इसका मत था कि केवल वे पद ही निर्वाचित होने चाहिए जो कि पर्याप्त महत्वपूर्ण हैं तथा जिनमें जनता की रुचि रहती है तथा ध्यान आकर्षित रहता है। इस ध्येय में आने वाले पदों का निर्धारण करना कोई कठिन कार्य नहीं है। नगर सरकार के मेयर-गवर्नर, परिषद सदस्य आदि अत्यन्त महत्वपूर्ण अधिकारी होते हैं। ये सच्चे धर्म में राजनीतिज्ञ होते हैं, नगर की नीति को निर्धारित करने वाले राजनीतिक नेता होते हैं। इनके अतिरिक्त विभागीय अध्यक्ष से लेकर निम्न तक के सभी अधिकारी एवं कर्मचारी दूसरों द्वारा बनायी गई नीतियों को क्रियान्वित करने से सम्बन्ध रखते हैं। उनसे यह आशा नहीं की जाती कि वे

1. "Only those offices should be elective which are important enough to attract and deserve public interest."

—Richard S. Childs, Short Ballot Principles, Preface

जनता का प्रतिनिधित्व करेंगे। उनका सम्बन्ध तो केवल यह देखने से रहता है कि प्रशासन का कार्य पुनर्लतापूर्वक एवं निर्बाध गति से चलता रहे।

इस प्रकार अधिकारियों के बीच एक विभाजक रेखा खींची जा सकती है। एक ओर जनता के प्रतिनिधि रहते हैं तथा जनता की इच्छाओं के आधार पर व्यवहार करते हैं, इनको निर्वाचित किया जाता है। दूसरी ओर बिज-पन्न एवं प्रशासक होते हैं। जनता उनकी योग्यताओं को समझ नहीं पाती, उनके बीच अन्तर भी नहीं कर पायेगी। अतः उनको नियुक्त किया जाना ही जरूरी होता है। मुख्य न्यायाधीश रूयान (Ryau) ने इस सारी स्थिति को एक ही वाक्य में स्पष्ट कर दिया है। उनके कथनानुसार जहाँ भाष कुशलता चाहते हैं वहाँ अधिकारों को नियुक्त करिय और जहाँ भाष प्रतिनिधित्व चाहते हैं वहाँ निर्वाचन करिये। नगर के इ जीनियर पुलिस के प्रमुख, स्वा-स्य अधिकारी आदि को नीति निर्धारित करने में किसी प्रकार का भग नहीं लना होना। इनके कार्यों में व्यावसायिक विशेषज्ञता की आवश्यकता होती है अतः इन लोगों को जनता का मत ध्यान पक्ष में लाने की जरूरत नहीं होती चाहिए। यह कहा जाता है कि सड़क को बनाने के केवल दो ही तरीके हो सकते हैं—पत्थर या बुरै, इनके बीच प्रथातन्त्रात्मक या गणतन्त्रात्मक के रूप में किसी प्रकार का भेद नहीं किया जाता है।

नगर सरकार की आधुनिक विचारधारा (Modern Theory of City Government)

नगर सरकार ने जिन सिद्धान्तों को अपना पथ-निर्देशक बनाया वे भाष सभी दोषपूर्ण थे। यही कारण है कि उनके परिणाम अत्यन्त नयकर हुए। प्रतिरोध एवं सन्तुलन, घल्ले कार्यकाल, कम वेतन, निर्वाचित पदाधिकारी आदि बातों ने मिल कर जिस प्रशासन को जन्म दिया वह पराप्त अकुशल था तथा बर्झमानोपुर्ण था। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ तक अमरीकी जनता इन प्रकार के प्रशासन को सारी के जोर पर मानती रही। जनता ने यह सोच लिया कि सरकारी पदों पर योग्य शक्तियों का धाना अपरिहार्य है। सर-कारी कोष में अक्षयिष्ठ रूप से जो इकट्ठे की जाती थी उसकी ओर जनता ध्यान ही नहीं देती थी किन्तु यह स्थिति हमेशा ही नहीं चलनी थी। जनता में नागरिक चेतना का विकास हुआ। सार्वजनिक हित की भावना से प्रभावित लोगों ने सरकार के कार्यों में हच लेना प्रारम्भ किया तथा नगरपालिका प्रशासन को सुधारने की दिशा में बहुत कुछ किया गया। कई एक नगरों में व्यावसायिक राजनीतियों को इसके लिए मज-बूर किया गया कि वे उन परिवर्तनों को स्वीकार करें जो कि नगरपालिका कार्यों पर उनके प्रभाव को कम करते थे। यह कहा जाता है कि यदि नवीन धाम्दोलन को पूरा होना है तो इसे एक मारमुक्त विचारधारा पर आधारित होना पड़ेगा। इसे उन पुराने सिद्धान्तों एवं मान्यताओं का अङ्घिकार करना होगा जो कि आज न केवल उपयोगहीन साबित हुई हैं बल्कि खतरनाक भी बनती जा रही हैं। इनके स्थान पर कुछ नये सिद्धान्त अपनाते हुये जिनका मुख्य पुरी तरह से सिद्ध हो चुका है। उदाहरण के लिए सत्ता का केन्द्रीय-करण, सम्भा वारंकास, योग्यता व्यवस्था, पर्याप्त वेतन, कम मत-पन्न आदि।

नगर सरकार की विचारधारा को पूरी तरह से बदले बिना उसके स्तर को बढ़ाने का प्रत्येक प्रयास आवश्यक रूप से असफल होगा।

नगर प्रशासन की प्रस्तुत व्यवस्था में सुधार के लिए कुछ उपाय सुझाये जाते हैं। इन उपायों में सर्व प्रथम यह है कि सत्ता का केन्द्रीकरण किया जाये। मौसतन घमरीको नगर का एक सम्यक् समय तक कोई उत्तरदायी अध्यक्ष न रहा। इसमें मेयर होता या किन्तु वह केवल नाम का अध्यक्ष था। उसकी शक्ति दर्जनो ऐसे अधिकारियों में बटी हुई थी जो कि उसके साथ सहयोग करने के लिए बाध्य नहीं थे क्योंकि वे स्वयं जो निर्वाचित हो जाते थे। अधिकारियों को नियुक्त करने की मेयर की शक्ति पर कई एक भीमार्यें लगी हुई थी, उदाहरण के लिए परिषद की स्वीकृति प्राप्त करना। अनेक अधिकारी जो कि कानूनों को क्रियान्वित करने में उसके सहायक होते थे, उनको वह हटाने की शक्ति नहीं रखता था और इस प्रकार वह प्रभावशाली रूप से उनसे कार्य नहीं ले सकता था। बहुत कुछ नीमा तक वह ऐसे लोगों पर नियंत्रण करता था जो कि पूर्ण रूप से उनके नियंत्रण में परे थे।

जब सत्ता को इस प्रकार विभक्त दिया गया तो एक मुख्य समस्या यह उत्पन्न हो गई कि नगर प्रशासन में किसी प्रकार की गड़बड़ होने पर उसका उत्तरदायित्व किस पर डाला जाए। नगर सरकार द्वारा प्रदान की गई सेवाओं की अच्छाई का प्रत्येक साधारण नागरिक द्वारा भी अनुभव किया जा सकता था। उदाहरण के लिए चमत्ते समय हर कोई यह जान जाता था कि गली साफ है। इसी प्रकार बीमारी न फैलने पर यह जाना जा सकता था कि दूध, पानी आदि पवित्र रूप में प्राप्त होते हैं किन्तु यदि गली में गन्दगी है अथवा शहर में हैजा फैला हुआ है तो कोई विशेषज्ञ भी सामान्यी से यह पता नहीं लगा सकता था कि इसके लिए कौन उत्तरदायी है। प्रत्येक व्यक्ति सबसे पहले इसके लिए मेयर को ही दोष देगा क्योंकि वह नगर का एक प्रतीक है किन्तु स्वयं मेयर भी यह नहीं बता सकता है कि अनाम में भले ही किसी की थी।

जब तक सत्ता को केन्द्रीकृत नहीं कर दिया जाता है उस समय तक उत्तरदायित्व भी विभाजित रहेगा तथा दोष को कोई भी धनने ऊपर नहीं लेना चाहेगा। मेयर को उसके अधीनस्थों की गतिविधियों के लिए उत्तरदायी नहीं बताया जा सकता जब तक कि उनका उनके ऊपर कोई अधिकार ही नहीं है। बिना सत्ता के उत्तरदायित्व कोई धर्म नहीं रखता। जिन अधिकारियों के कार्यों पर मेयर नियन्त्रण नहीं रख सकता उनके लिए वह जवाबदेय भी नहीं हो सकता। मेयर को उनकी योजनाएँ क्रियान्वित करने की शक्ति दी जायेगी तभी वह सम्भावित परिणाम दिया सकता है। दूर दृष्टि से विचार करने के बाद यह निष्कर्ष दिया जाता है कि एक नगर के सभी प्रशासकीय अधिकारियों का द्वारा उत्तरदायित्व एक ही व्यक्ति को सौंप दिया जाना चाहिए। उस व्यक्ति को जहाँ मेयर कहें अथवा प्रबन्धक (Manager) कहें इससे कोई भ्रम नहीं आयेगा किन्तु मुख्य बात यह है कि पूर्ण सत्ता उसी को सौंप दी जाये। प्रायः सभी प्रशासकीय पदों पर नियुक्तियों करने की शक्तियाँ उसे सौंपी जानी चाहिए। उसे यह भी धर्मकार हो कि प्रशासकीय-

उनके अधिकारियों को स्वयंसेवक बनाकर हटा सके। नियुक्तियों का स्वयंसेवक बनना अधिकारियों को हटाने समान उभे परिपद की रक्षा के लिए नगर को आवश्यक नहीं जानी चाहिए। ऐसी व्यवस्था हो जाने के बाद कार्यपालिका को प्रत्येक पग पर कटिनाई का अनुभव नहीं होगा और जिस भी कार्य को प्रयोग या दोष आधारित कर से एक व्यक्ति पर डाला जा सकता है।

वर्तमान समय में अनुभव राज्य सरकारों की नगर सरकार उन विचारों के विचारों से पराजित हुए जा चुकी है जो कि प्रारम्भिक नगर कार्य के लिए रचना के लिए उत्तरदायी थे। उन्होंने जानासाही प्रवृत्तियों को रोकने के लिए नगर या उनके अधिकारियों के बीच विमानित करने का जो कार्यक्रम अपनाया वह पूरी तरह से असफल रहा तथा व्यवहार में इसकी विफलता के दोष हैं। इस पर जो कुछ लोगों ने विचारित कर के पुरानी व्यवस्था को ही अपना रखा है। यहाँ पर मेयर कई एक प्रशासनिक क्षेत्रों का अध्ययन है जिसका कि वह स्वयं नियंत्रण नहीं कर सकता, परिपद द्वारा ऐसे सम्पादन पारित किए जाते हैं जिन पर मेयर की नियंत्रण अधिकार प्राप्त है। इस प्रकार कागजी तौर पर यहाँ सरकार को स्वायत्तता प्रदान की जाती है तथा यह कि कार्यात्मक व्यवहार में यहाँ केन्द्रिकरण अधिकारिता होता जा रहा है। स्थानीय राजनैतिक क्षेत्र का अध्ययन नगर का वर्ण होता है तथा प्रत्येक को उसी के प्रति स्थानिकता रगती जाती है। इस प्रकार वर्ण द्वारा वह नेतृत्व प्रदान किया जाता है जिसके लिए कि अंदरूनी द्वारा बना कर दिया जाता है। वह नगर सरकार की विभिन्न शाखाओं के बीच सम्बन्ध की स्थापना करता है तथा उनको स्वयंसेवक कार्य करने के लिए प्रेरित करता है। इस पर भी वर्ण के लिए यह देखा गया कि हटाने होना है कि नगर प्रशासन जिन प्रकार किया जायेगा। उसकी अवस्था प्रशासन का धारा में अवरोध का कारण बन जाती है। वर्ण द्वारा यह प्रभाव नहीं किया जाता कि नगरपालिका की कार्यकुशलता को सुधारने के लिए वह एक सविनोय राजनैतिक क्षेत्र का गठन करे। उसका मुख्य सम्बन्ध एक के समर्थन को प्रेरित करना होता है। वह नगर के विकास में प्रेरित करने के लिए नहीं बना। वह जनता को एकीकृत सरकार प्रदान करता है किन्तु इसके लिए वह एक भारी प्रेरित प्रेरित कर होता है।

नगर प्रशासन से राज्य के प्रमुख को कई प्रकार से सम्बन्धित किया जा सकता है। जो इस पर को सम्पादन करना चाहते हैं वे पहले अपने नागरिक बना दें क्योंकि इसके बावजूद एव दायित्वों को जिससे धन को मोह कर इसके पास कुछ भी न रहने दें। इसके परिणामस्वरूप कुछ ही दिनों में वह स्वतः ही सम्पादन हो चुकेगा। इसके लिए मेयर या प्रमुख को पदोन्नति गतिमानों को जानी चाहिए तथा उनसे अधिक परिणाम उत्पन्न करने को कहा जाना चाहिए। ऐसी स्थिति में वह परिणामों में नहीं बच सकता। कोई भी नगर सरकार सम्पादन विहीन नहीं हो सकती। या तो सम्पादन को जानूँ रूप में स्थापित किया जाए। जबकि ऐसा नहीं किया गया तो उनका पर स्वतः ही सम्पादन के दौरान विफल हो जायेगा। इस प्रकार जनता के सामने दो व्यवस्था है—एक ओर उत्तरदायी कार्यपालिका है और दूसरी ओर अनुत्तरदायी

तानाशाह है, दोनों में से एक को चुनना है। पर्याप्त समर्थित राजनैतिक मन्त्र को केवल व्यवस्थापिका के कानून द्वारा समाप्त नहीं किया जा सकता। जब शक्तिशाली कार्यपालिका बनादी जायेगी तो बॉम स्वतः ही गौण बनता चला जायेगा। ऐसी स्थिति में उसे कभी भी सुधार व्यवस्था के अन्तर्गत पूर्णतः हटाया जा सकेगा। वर्तमान समय में कम कार्यकाल वाला दर्शन धीरे-धीरे समाप्त होता जा रहा है। धीरे-धीरे प्रवृत्तियाँ अधिक कार्यकाल को प्रोत्साहित कर रही हैं। यद्यपि अब भी दो वर्ष का कार्यकाल अधिक सामान्य है किन्तु तब इसे धीरे-धीरे बढ़ाते जा रहे हैं। यह समझा जाता है कि प्रायः सभी निर्वाचित पदों का कार्यकाल चार वर्ष रखा जाये ताकि पदाधिकारी अपने कार्य एवं दायित्वों को नती प्रकार सीख सकें और कार्यालय छोड़ने से पहले वे अपनी प्राप्त योग्यताओं से जनता को सामान्यित करा सकें। पदों पर निर्वाचन के लिए अनुमति को एक महत्वपूर्ण आधार माना जाना चाहिए।

मतपत्र के बड़े आकार के भी कई एक घातक परिणाम सामने आये। अतः यह उपयुक्त समझा जाने लगा कि नगर सरकार के अधिकृत कर्मचारी निर्वाचित न होकर नियुक्त किये जायें तथा वे अपने पद पर उम्र समय तक बने रहें जब तक कि उनका व्यवहार सन्तुष्ट रहे। कोई भी यह नहीं चाहता कि पुलिस के विपक्षी या स्टेनोप्राफर को निर्वाचित किया जाये प्रत्येक गली की सफाई करने वाले का नाम भी मतपत्र पर समाया जाये। फिर भी अनेक कार्यालयों के अधिकारियों को प्रतिवर्ष प्रनावश्यक रूप से निर्वाचित किया जाता है। विशेष अधिकारियों का नाम भी मतपत्र पर होता है। लोगों से यह कहा जाता है कि वे उन लोगों की योग्यताओं की परीक्षा करें जो कि अपने भाषकों तकनीकी विशेषज्ञों के रूप में प्रस्तुत कर रहे हैं। यह व्यवस्था पूरी तरह से अनुपयुक्त एवं भ्रष्टापूर्ण है। तकनीकी विशेषज्ञों एवं लिपिक-वर्ग के लोगों को नागरिक सेवा के विनियमों के अधीन नियुक्त किया जाना चाहिए तथा राजनैतिक परिवर्तन हो जाने के बाद भी उनको पदों पर बनाये रखा जायें। लूट प्रणाली को इन पदों पर लागू करना प्रशासन एवं जनहित दोनों की दृष्टि से घातक है।

मत-पत्र छोटा करने का मुख्य शक्तिशाली कार्यपालिका की योजना में भी निहित है। जब मेयर भयवा प्रबन्धक को प्रशासकीय कार्यों का दायित्व गौण दिया जायेगा तो वह अधिकृत कर्मचारियों की नियुक्ति स्वयं हो करने का अधिकार पा जायेगा और ऐसी स्थिति में निर्वाचित अधिकारियों की संख्या स्वतः ही कम हो जायेगी; केवल कुछ ही पदों को जनता द्वारा किये गये निर्वाचन से भरा जायेगा। ये पद हैं—परिषद के सदस्य, न्यायाधीश, मुख्य कार्यपालिका आदि। कुछ विचारकों का कहना है कि न्यायाधीश के पद को भी तुरन्त 'नियुक्त' बना देना चाहिए क्योंकि निर्वाचित न्यायाधीश की निष्पक्षता संदेहपूर्ण बन जाती है। इसके अतिरिक्त न्यायाधीशों को नीति की रचना का कार्य बड़ी करना होता है तथा जनता उनकी योग्यताओं के बारे में अधिक कुछ नहीं जान सकती। कुछ विचारक तो मुख्य कार्यपालिका को भी नियुक्त बनाना चाहते हैं। इस प्रकार निर्वाचित सदस्यों की संख्या को यथा-सम्भव कम से कम किया जाना चाहिए और केवल ऐसे पदाधिकारियों को

कर पायगा। उसे ऐसे अधिकारियों के साथ सहयोगपूर्ण कार्य करने की बात कही जाती है जो कि उसके प्रति उत्तरदायी नहीं होने और न ही उसके साथ मिलकर कार्य करने की इच्छा हो सकते हैं। कुछ समय बाद बहाल मिली हुई निराशाओं के परिणामस्वरूप वह उदासीन बन जाता है तथा नगर जन जन की सुधार की दृष्टि से कुछ भी नहीं करना चाहता। प्रतिबन्ध तथा अनुमति की योग्यताएँ उसके हार्दिक को जकड़ देती हैं। इन सभी बातों में नवन के लिए नवीन व्यवस्था को बनाना अनिवार्य है। वर्तमान व्यवस्था का निम्नोपपन्न करत हुए पॉलिटिक्स, मैग्जिस्ट्रेट न बनाता है कि नगर सरकार के क्षेत्र में 'मायोर' ने प्रान्त पाठों को पूरी तरह भूरा दिया गया है। राज्य के जहाज का संचालन करने के लिए एडमिरल का ये अनेक राज्य इंजीनियर बैठा दिये गये हैं तथा दर्जनों व्यक्ति पत्रकार पर हैं। जब कभी परिषद तथा मयर के बीच मतभेद उत्पन्न होता है तो विषय मरदागार्स के सामने रस दिया जाता है तथा जहाज के संचालन में तकनीकी प्रश्न पर साधारण नागरिकों को उनका मत प्रकट करने का कहा जाता है।¹

-
1. "In the realm of city government, however, the lessons of the sea are forgotten. The ship of state is bravely launched with a whole company of independent officials in the engine room and a dozen men at the helm. When the council and the mayor disagree the matter is referred to the voters, and the average citizen has not the slightest hesitancy in expressing his opinion about matters quite as technical as the navigation of a ship."

—Austin P. Mac Donald,
op. cit., pp. 164-65.

राजधानी क्षेत्र और उनकी समस्याएँ

[METROPOLITAN AREAS AND THEIR PROBLEMS]

नगरों की सरकारों पर केवल राज्य एवं संघीय सरकार का ही नियंत्रण नहीं होता किन्तु अन्य स्थानीय इकाईयाँ भी उससे सम्बन्ध रखती हैं तथा इन इकाईयों की स्थिति एवं क्रियाओं का प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से उन पर प्रभाव पड़ता है। वैसे यह सच है कि नगर समस्त जनसंख्या के केन्द्र होते हैं किन्तु फिर भी स्थानीय सरकार की अन्य इकाईयाँ भी कम महत्वपूर्ण नहीं होती। नगरों के अनेक क्षेत्र ऐसे हैं जो कि अन्य स्थानीय इकाईयों के विभिन्न क्षेत्रों से दबे रहते हैं। शहरी क्षेत्रों में स्थानीय इकाईयों की बहुतायत के परिणामस्वरूप उनका पारस्परिक सम्बन्ध पर्याप्त धनिष्ठ बन जाता है। वैसे कानून के अनुसार एक ही क्षेत्र में एक ही समय दो अलग-अलग नगर निगम नहीं रह सकते जो कि समान शक्तियों, अधिकार क्षेत्रों एवं विशेष अधिकारों का प्रयोग करें।¹ यह कानून इस बात पर ग़ौर नहीं लगाता कि एक ही क्षेत्र में विभिन्न उद्देश्यों के लिए विभिन्न नगरपालिकाएँ कार्य करें। संयुक्त राज्य अमरीका में केवल कुछ ही बड़े शहर ऐसे हैं जो कि कम से कम दो या तीन पृथक् स्थानीय सत्ताएँ अलग-अलग उद्देश्यों को सम्भाल करने के लिए न हों। एक आदर्शमूर्त राजधानी क्षेत्र में जो सम्भावित सत्ताएँ रहती हैं उनकी सूची में काउन्टी, नगर, स्कूल जिला, ग्रह सत्ता, सड़क एवं पुल जिले, पार्क-जिला, सफाई जिला, आदि का नाम लिया जा सकता है। इसके अनतिरिक्त केन्द्रीय नगर के बाहर किन्तु राजधानी क्षेत्र के अन्तर्गत अनेक स्थानीय इकाईयाँ रहती हैं।

सन् १९४० की गणना के अनुसार १४० क्षेत्र ऐसे थे जो कि राजधानी जिलों के रूप में वर्गीकृत किए जा सकते हैं। राजधानी क्षेत्र को परिभाषा संयुक्त राज्य अमरीका के प्रसंग में समय-समय बदलती रही है। सन् १९३०

1. "...there cannot be at the same time, within the same territory, two distinct municipal corporations exercising the same powers, jurisdictions and privileges."

—J. F. Dillou, *Treatise on the Law Municipal Corporations*, 5th Edition, Vol. I, P. 616.

मे दो गई इसकी परिभाषा के अनुसार राजधानी क्षेत्र में कम से कम एक मात्र जनसंख्या रहती है और उनमें एक या एक से अधिक केन्द्रीय नगर होते हैं जिनकी जनसंख्या कम से कम १०००० हो। सन् १९३० में राजधानी क्षेत्रों की संख्या २६ थी जो कि पुनः गिना कर समुक्त राज्य संघोक्त के १२ प्रतिशत क्षेत्र को घेरे हुए थे तथा कुल जनसंख्या का ६१ प्रतिशत इन क्षेत्रों में रहता था। राजधानी क्षेत्र में वाणिज्य के उन सभी सम्बन्धों को सम्मिलित कर लिया जाता था जिनमें कि प्रतिवर्ष मूल्य पर ११० त्रिवर्षी रहते हैं। इसमें इन मान्य क्षेत्रों में सन् १९४० की गणना में भी सम्मिलित केन्द्रों में राजधानी क्षेत्र को परिभाषित करते समय ऐसी ही परिभाषा का प्रयोग किया। विभिन्न नियमों के अनुसार ११० से कम की जनसंख्या वाले प्रदेशों को भी राजधानी क्षेत्र में शामिल किया जा सकता था। सन् १९३० की मानि यह भी राजधानी क्षेत्र केवल राजनीतिक इकाई नहीं बल्कि बहुत कुछ मानव, आर्थिक, सांसादिक एवं प्रशासनिक हितों से युक्त एकीकृत क्षेत्र था। सन् १९६० तक ऐसे राजधानी प्रदेशों की संख्या १४० हो गई जिनमें कि कुल देश की ४७ प्रतिशत जनसंख्या रहती थी। सन् १९६० में ऐनम क अधिनियम ने राजधानी प्रदेशों में मधुमेकृत्य के लिए नई परिभाषा का प्रयोग किया। इसमें १०००० या इसके अधिक की जनसंख्या वाले एक या इसके अधिक नगर होते थे तथा साथ ही बहुकाउन्टी प्रणाली काउन्टीज रहती थी जिनमें कि वे नगर बस हुए थे। परिचित निम्न की काउन्टीज का भी स्तर के राजधानी क्षेत्रों (Standard Metropolitan Areas) में गिना जा सकता था यदि वे मूल रूप से राजधानी प्रदेश हैं तथा सामाजिक एवं आर्थिक रूप से केन्द्रीय नगर के साथ एकीकृत हैं। भू-इन्तर्गत में नगर तथा टाउन का नबोल स्तर नाम राजधानी क्षेत्रों का आधार माना गया। सन् १९६० में ऐसे १६६ राजधानी क्षेत्र थे जिनमें कि पूरे देश की सात प्रतिशत भूमि एवं ४६.१ प्रतिशत जनसंख्या रहती थी।

सन् १९६० में जब १६० राजधानी प्रदेश थे किन्तु वे अपने पूर्ववर्तियों की भाँति एकीकृत राजनीतिक इकाई नहीं थे। इसके विपरीत उनमें हज़ारों ही स्थानीय सरकार के क्षेत्र मधुमेकृत्य रहते थे। उनके सामान्य आर्थिक, सामाजिक एवं प्रशासनिक स्वार्थों को विभिन्न राजनीतिक इकाईयों द्वारा प्रभावित किया जाता था। सन् १९६२ में कुछ राजधानी प्रदेशों की सरकारी इकाईयों की संख्या १६२१० थी—इसमें २३६ काउन्टीज, २३२६ टाउनशिप, ३१६४ नगरपालिकाएँ, ७०६४ स्कूल डिस्ट्रिक्ट और २३६२ विशेष जिले होते थे। जैसे राजधानी प्रदेशों की इकाईयों की संख्या पर प्रयोग नहीं किया जा सकता और प्रत्येक राजधानी क्षेत्र में सरकार की स्थानीय इकाईयों को केवल अनुमान के रूप में ही जाना जा सकता है। केन्द्र के अधिनियमों द्वारा जो राजधानी प्रदेश की परिभाषा की गई थी उसमें प्रत्येक काउन्टी की सभी स्कूल इकाईयों को भी शामिल कर लिया गया था किन्तु आर्थिक रूप से प्रणाली के स्तर से राजधानी क्षेत्रों का परिभाषा करती है।

समुक्त राज्य संघोक्त में यदि क्षेत्रीय आधार पर देखा जाए तो वहाँ दक्षिणी प्रदेशों में अन्य क्षेत्रों की अपेक्षा स्थानीय इकाईयों की राजधानी जिले

में मिलाने की परम्परा कम है। केवल क्षेत्र राजधानी जिले ही इस क्षेत्र में ऐसे हैं जहाँ कि सी से अधिक स्थानीय इकाईयाँ हैं। १६ राजधानी प्रदेशों में से जिनमें कि दस से भी कम इकाईयाँ हैं, १८ दक्षिण में स्थित हैं। इसका अर्थ यह नहीं है कि दक्षिणी प्रदेश में शहरी केन्द्रीयकरण सामान्यतः कम होता है किन्तु इसका मूल कारण यह है कि दक्षिण के राज्यों में स्थानीय इकाईयों की व्यवस्था सामान्य रूप से कम जटिल है। अन्य राज्यों में राजधानी जिलों की स्थानीय इकाईयाँ में नग्नम ७० प्रतिशत स्कूल जिले होते हैं। इस प्रकार स्थानीय सरकार की इकाईयाँ वहाँ स्वतः ही अधिक हो जाती हैं किन्तु दूसरी ओर दक्षिण में शिक्षा का कार्य फाउण्डेशन के हाथ में छोड़ रखा है; वहाँ केवल कुछ बड़े नगरों में ही प्रलय से स्कूल जिले होते हैं।

किसी भी क्षेत्र में स्थानीय सरकार की इकाईयों की संख्या के आधार पर ही यह तय नहीं किया जा सकता कि वहाँ की सरकार में कितनी जटिलताएँ होंगी। सरकार की इकाई को पारिभाषित करते हुए मि० एन्डरसन (Anderson) ने बताया है कि यह एक पारिभाषित क्षेत्र में निवास करने वाली जनसंख्या होती है जिसे कि कानूनी रूप से एक सत्ता पूर्ण संगठन एवं सरकारी निकाय प्रदान किया जाता है। इसका एक पृथक से कानूनी अस्तित्व होता है। यह कुछ सार्वजनिक या सरकारी सेवाएँ प्रदान करने की शक्ति रखती है। इसे कुछ मात्रा में स्वायत्तता प्राप्त होती है तथा यह अपने राजस्व का कम से कम एक भाग तो स्वयं एकत्रित करने का अधिकार रखती है।¹ इस प्रकार पारिभाषित इकाई में अनेक वर्ष स्वतन्त्र सत्ताएँ भी होती हैं जिनको कि सरकार की पृथक इकाईयाँ नहीं बना जा सकता; उदाहरण के लिए

नगर सरकार द्वारा की जा रही है। जिस राजधानी क्षेत्र में अनेक नगर होते हैं उसमें इस प्रकार के मण्डल एवं प्रायों की संख्या भी अधिक हो सकती है।

राजधानी क्षेत्रों की समस्याएँ

(The Problems of Metropolitan Areas)

राजधानी क्षेत्रों की संख्या कई कारकों से समय के साथ-साथ बढ़ती चली जा रही है। अब शहरों में कार्य करने वाला प्रत्येक मजदूर एक मोटर का मालिक बन जाता है, प्रत्येक घर में टेलीफोन लग जाना है जिससे कि गृहस्थियाँ बाजार की दुकानों के साथ सम्पर्क रख सकें, अब द्रुतगति के याता-यमन के माध्यम यह सम्भव बना देते हैं कि एक व्यक्ति अपने घर से दूर स्थित कार्यालय तक भी प्रतिदिन जा जा सके तब नगरों का जीवन न केवल सम्भव बन जाता है बल्कि यह अनेक लोगों की प्राथमिकता एवं आकर्षण का कारण

1. W. Anderson, The units of Government in the United States 1941, P. 10.

बन जाता है। नगरों का विकास आन्तरिक एवं बाहरी दोनों ही प्रकार में होता है। जो लोग बड़े शहर के पास-पास जाकर बस जाते हैं व उस प्रदेश में ही नगर की आवश्यकताओं को पूरी करने का प्रयत्न करने लगते हैं। व बड़े नगरों के बाहर शहरीकरण के विकास को प्रोत्साहित करते हैं। वर्तमान समय में भौगोलिक, सांस्कृतिक विकास के परिणामस्वरूप जो स्थितियाँ उत्पन्न हुई हैं उन्होंने राजधानीकरण को आवश्यक बना दिया है। इनके द्वारा बड़ी हुई जनसंख्या के रहने के लिए अधिक स्थान प्रदान किया जाता है। पिछले वर्षों में हुए जनसंख्या के विकास को देखने पर ज्ञात होता है कि यह कबल शहरी क्षेत्र के अन्तर्गत ही नहीं हुआ किन्तु बाहरी राजधानी क्षेत्रों में भी पर्याप्त मात्रा में हुआ है। यद्यपि राजधानी क्षेत्रों का विकास मुख्यतः आर्थिक एवं सामाजिक तत्वों का उपज है किन्तु इसके राजनीतिक प्रभाव भी कम महत्वपूर्ण नहीं होते। छोटे नगरों, गाँवों, टाउन, बारीश, टाउनशिप, काउन्टीज, स्कूल जिला एवं विभाग जिला के बाहरी राजधानी क्षेत्र का प्रसार होता है। वर्तमान क्षेत्रीय प्रसार का मुल लक्ष्य किसी भी क्षेत्र में क्षेत्र का सरकारी एकीकरण नहीं होता। अतः यह कहना सही है कि राजधानीकरण मुख्यतः एक सरकारी कार्य नहीं है। अनुभव से यह प्रतीत होता है कि राजधानी क्षेत्र का जनसंख्या धीरे-धीरे क-रीब नगर के चारों तरफ नई नगरपालिकाओं को जन्म देती है। नगर धीरे-धीरे समय-बारे निकट के समुदायों द्वारा विस्तृत जाता है। राजधानी प्रदेशों की बड़ी हुई जनसंख्या के कारण यह प्रत्यक्ष महत्वपूर्ण बन जाता है कि उनका द्वारा उत्पन्न प्रशासनिक समस्याओं का अध्ययन किया जाए। ये समस्याएँ अलग-अलग विभिन्न होती हैं। कुछ का सम्बन्ध जनसंख्या की मात्रा से होता है, कुछ का क्षेत्रीय विशेषता से तथा अन्य का अधिकार क्षेत्र एवं ऐसी ही समस्याओं से रहता है।

कई एक राजधानी क्षेत्र तो ऐसे हैं जिनका आधार राज्य की ही राजधानी को भी पार कर जाता है। राजधानी क्षेत्र की विभिन्न समस्याओं को मुलभूत के लिए अनेक इकाईयाँ कार्य करती हैं। पुनिन प्रशासन, परिवहन, आर्थिक सामान्य समस्याएँ भी मुख्य इकाईयों द्वारा मुलभूत जाती हैं। ऐसी स्थिति में एकीकृत साक प्रशासन की गठन करना पूर्णतः गिट जानी है। मुख्य नगर क्षेत्र के लिए व्यापारिक एवं सामाजिक कार्यों पर केन्द्र होता है और इसलिए यह एक बड़ी जनसंख्या की सेवा करता है। नगरों की जनसंख्या जब निकटस्थ प्रदेशों में जाकर बसन लगती है तो उनकी राजस्व की क्षमता पर इनका विरोधी प्रभाव डगुता है किन्तु नगर के प्रशासकीय उत्तरदायित्व यों के त्यों बन रहते हैं। एक बड़े राजधानी प्रदेश के संगठन में अनेक नगरपालिकाएँ, गाँव, टाउन, टाउनशिप, स्कूल जिले और विभिन्न जिले रहते हैं। क्षेत्र का समुक्त जीवन स्थानीय सरकार की इन छोटी व बड़ी इकाईयों में बँट जाता है। प्रत्येक इकाई इनके मुख्य रूप से कार्य करती है। ऐसी स्थिति में निर्धारित अधिकारियों की संस्था बहुत अधिक बड़ जाती है। ऐसी कोई एक नगरपालिका सत्ता नहीं रहती जो कि सभी 'सरकार' कार्यों पर नियंत्रण रख सके। राजधानी क्षेत्रों में स्थानीय सरकार की अनेक इकाईयाँ रहने से अलग-अलग प्रशासनिक व्यवस्थाएँ अलग-अलग पड़ती हैं। उनसे वितीय व्यवस्थाएँ एक जैसी नहीं रखी जा सकती। ऐसी वर्ग के प्रबन्ध में विभिन्नताएँ जानी होती

हैं। इसके प्रतिरिक्त ये इकाईयाँ जनकार्य, जनस्वास्थ्य, पुलिस एवं अग्नि सुरक्षा के क्षेत्र में जब भी कोई कार्य करती हैं तो यह एक समान नहीं होता। प्रबन्ध में इस प्रकार की विभिन्नता रहने पर स्वेच्छापूर्ण प्रादेशिक सीमाएं बन जाती हैं और सामूहिक हितों की प्रायः अवहेलना की जाती है। अन्तर्राजधानी की नगरपालिका सत्ताएं प्रतिरिक्त भार से दब जाती हैं क्योंकि प्रत्येक स्थानीय इकाई द्वारा प्रशासन के संचालन के लिए उससे घन की मांग की जाती है। वर्तमान जीवन के आर्थिक पहलु में परिवर्तन के कारण जनता भौगोलिक दृष्टि से पुनः संघिबद्ध होने लगी है किन्तु स्थानीय इकाईयों का यह धर्मो तक दूर का सपना बना रहता है। यह राजधानी क्षेत्रों की मुख्य समस्याओं में से एक होती है और इस समस्या के परिणामस्वरूप कई एक प्रशासनिक जटिलताएं उत्पन्न हो जाती हैं।

राजधानी प्रदेशों की एक अन्य समस्या यह है कि यहाँ सरकार की विभिन्न इकाईयों की सीमाओं के बीच पारस्परिक संबंध नहीं होता। यह जरूरी नहीं है कि काउन्टी का क्षेत्र नगर में बड़ा हो अथवा नगर का क्षेत्र काउन्टी में बड़ा हो। अनेक काउन्टीज ऐसी हैं जिनका क्षेत्र नगरों की तुलना में छोटा होता है। कुछ उदाहरण ऐसे भी हैं जहाँ कि काउन्टी तथा नगर की सीमाएं एकरूप होती हैं। वैसे इन दोनों प्रकार की स्थितियों के उदाहरण अपेक्ष कृत कम होते हैं और काउन्टीज का क्षेत्र प्रायः नगरों से अधिक होता है। एक एक जिले का क्षेत्र भी प्रायः एक नगर की सीमाओं के समरूप रहता है किन्तु कुछ ऐसे भी उदाहरण हैं जहाँ कि स्कूल जिले का क्षेत्र बड़ा बन जाता है। जहाँ तक विशेष जिलों का सम्बन्ध है उनका क्षेत्र या तो वही होता है जो कि काउन्टी अथवा नगर का है या इससे छोटा क्षेत्र होता है। इस प्रकार की जटिलताएं शहर के बाहरी भागों में भी रहनी हैं। राजधानी क्षेत्रों की बनावट एवं संगठन के सम्बन्ध में किसी सामान्य रूप को नहीं अपनाया जा सकता और न ही सामान्य सिद्धान्तों को आधार बनाया जाता है। यही कारण है कि दो राजधानी क्षेत्रों के नक्शे एक जैसे नहीं होते। क्षेत्रों के सम्बन्ध में भ्रम का अस्तित्व समुक्त राज्य अमरीका के राजधानी प्रदेशों की ही विशेषता नहीं है। यदि हम ब्रिटिश द्वीप की स्थानीय सरकार के इतिहास को देखेंगे तो हम पाएंगे कि वहाँ सन् १८३२ से पूर्व क्षेत्रों का विप्लव था, सत्ताओं का विप्लव था और रेट्स का विप्लव था। उस समय सम्पूर्ण देश को काउन्टीज, सर्पो एवं पैरिशों में विभाजित किया गया था। स्थानीय निकायों की तत्कालीन व्यवस्था के परिणामस्वरूप स्थानीय सीमाएं की एक ऐसी भूल-भुलैया बन चुकी थी जिसमें कि स्थानीय सत्ताएं कई बार भटक जाती थीं। समुक्त राज्य अमरीका में प्रत्येक राज्य को अपनी इच्छानुसार व्यवहार करने का पूरी स्वतन्त्रता है, वहाँ क्षेत्रीय व्यवस्था की स्थिति को सुधारने की ओर बहुत कम प्रयास किया गया है। क्षेत्रों एवं सत्ताओं में व्यवस्था के परिणाम-स्वरूप जो बुराईयाँ एवं अनुविषाएं उत्पन्न हो गई हैं उनका अनुभव भाषानी से किया जा सकता है। ये बुराईयाँ अनेक प्रकार की हैं। इनमें से मुख्य निम्नलिखित हैं—

(१) मतदाताओं की परेशानियाँ—क्षेत्र एवं सत्ता से सम्बन्धित व्यवस्था के कारण मतदाता भ्रम में पड़ जाता है और वह स्थानीय सरकार

पर बुद्धिपूर्वक नियन्त्रण का प्रयोग नहीं कर सकता है। छहरी मजदूरी का मजदूर के समय पर्याप्त दूर जाना पड़ता है। स्थानीय संगठन को चाहे किजवा भी सरल करो न बनाया जाए किन्तु फिर भी कई प्रकार की परेशानियाँ पैदा हो जाती हैं। उदाहरण के लिये मजदूर केन्द्र का पना मगाना, बिना अधिकारियों को मजदूर देना है वह जात करना तथा इन अधिकारियों की शक्तियों का मान करना आदि। जहाँ स्थानीय सरकार की इकाईयाँ उभरने लगी हैं वहाँ ये समस्याएँ घान-बस स्तर पर पहुँच जाती हैं। स्थानीय इकाईयों का अस्वाभाविक होने के कारण पुनः जाने जाने अधिकारियों की मजदूर बहुत अधिक होती है तथा मजदूरों पर बिना उम्मीदवारों के नाम रहते हैं उनमें, वे अधिकारियों के बारे में मजदूरों कुछ भी नहीं जानता। पुनः मजदूरों में अधिक तथा समय की दृष्टि से बार-बार होने के कारण अधिक खर्च होने है।

(२) राजनैतिक नेताओं का प्रभाव—जब इन प्रकार की स्थिति उत्पन्न हो जाती है तो राजनैतिक नेताओं का प्रभाव बहुत कम होकर अधिक हो जाता है। इन राजनैतिक नेताओं के प्रभाव का बच करने के लिए कई एक नगरों में बांझिण मुद्दा किये गये हैं किन्तु इनका प्रभाव अभी हो सकता है जब कि इकाईयों की सम्मेलनता को रोका जाये।

(३) इकाईयों की सम्मेलनता—जब स्थानीय इकाईयों का क्षेत्र स्पष्ट नहीं होता हो, जहाँ उनके कार्यों के बारे में पर्याप्त जानकारी प्राप्त नहीं कर पाती। कई एक इकाईयों तो पूर्णतः सम्मेलन रहकर ही काम करती रहती हैं तथा सम्मेलन पत्रों में भी उनकी प्रक्रियाओं के बुराव नहीं आ पाते। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि जहाँ इन सम्मेलन के कारणों के प्रति जा तो अधिकतर रोज़ा घरनामे सम्मेलन पूर्णतः उदासीन रहे। सरकार की इन धर्मी-नस्य इकाईयों में से अनेक का निराकरण द्वारा मजदूर नहीं किया जाता बल्कि इनको नियुक्त किया जाता है। इस प्रकार इन निराकरण का मजदूरों को प्रति उत्तरदायित्व सम्पन्न एवं अनिश्चित होता है।

(४) कार्यों का दोहराव—एक प्रसिद्ध कहावत के अनुसार जब रमो-इये अनेक होत हैं तो वे रमोई को बिगाड़ देते हैं। यह कहावत स्थानीय इकाईयों के बारे में पूरी तरह से सरी उतरती है। जहाँ इकाईयों को अस्वाभाविक होती है वहाँ पर सरकार का कार्य अभी प्रकार से मजदूर नहीं होता। उनके बीच उचित सम्मेलन न होने के कारण कार्यों के दोहराव भी सम्भावनायें बढ़ जाती हैं तथा कई एक कार्यों को सम्पन्न किये बिना ही छोड़ दिया जाता है। उदाहरण के लिए कुछ नगरों में मनोरजन की व्यवस्था स्कूल मजदूर एवं पाक मजदूर दोनों के द्वारा की जाती है किन्तु जब ये दोनों विकास मिल-जुलकर कार्य नहीं कर पाते तो ऐसे अवसर भी उत्पन्न हो जाते हैं जब कि मनोरजन व्यवस्था का कार्य दोनों में से एक को विकास सम्पन्न नहीं करता। इसी प्रकार से असंग-अलग इकाईयों के मजदूर अलग-अलग पुलिस वक्तव्यों भी कार्य कर सकती हैं। इनके कार्यों के बीच अनिराव होना स्वाभाविक हो नहीं बल्कि आवश्यक भी है। यह प्रतिपादक की स्थिति किजिन्ना इकाईयों में बीच मजदूर पूर्ण स्थिति पैदा कर देती है। जब भगदा अधिक बढ़ जाता है तो न्यायालयों में न्यायिक कार्यवाही करने की नौबत तक आ जाती है। इनमें जो समय,

शक्ति एवं धन खर्च होता है वह सब जनता के माथे मड़ा जाता है। जनता को ही इस सब भार को वहन करना होता है।

(१) खर्चाती व्यवस्था—इस व्यवस्था का एक अन्य बुरा परिणाम यह है कि इसमें जनता के बोझ पर भार अधिक बढ़ जाता है। अनेक स्वतन्त्र सत्ताओं को सन्तुलित करने में अधिक खर्च का होना स्वाभाविक है। इन सत्ताओं में से कुछ एक को तो कर लगाने की तथा कर्म लेने की शक्ति स्वयं को प्राप्त होती है। इनमें से प्रत्येक यह सोचती है कि नगर में सबसे अधिक महत्वपूर्ण कार्य का संचालन उसी के द्वारा किया जा रहा है। इसी भाव से प्रभावित होकर वह अपने कार्य में खुलकर खर्चा करती है। इस प्रक्रिया के परिणामस्वरूप करा की मात्रा बढ़ जाती है तथा कर्म भी बढ़त हो जाता है। इन पर केन्द्रीय रूप से वित्तीय नियन्त्रण लागू नहीं किया जा सकता और न ही किसी एकीकृत बजट व्यवस्था की स्थापना की जा सकती है।

(६) धकार्यकुशलता—प्रशासन में कार्यकुशलता लाने के लिए यह जरूरी होता है कि किसी को पूरी तरह से उसके लिए उत्तरदायी बना दिया जाये। जब स्थानीय इकाइयों का क्षेत्र निश्चित नहीं रहता तो कार्यों में दोहराव या प्रतिस्पर्धा की सम्भावनाएँ बढ़ जाती हैं किन्तु कार्य के कुशलतापूर्वक होने की सम्भावनाएँ उतनी ही कम हो जाती हैं। एक ही कार्य को कई अधिकारी सम्पन्न करते हैं किन्तु वे सभी उसे प्रायः ऊपरी रूप से ही करते हैं न कि विस्तार एवं गहराई के साथ। ऐसी स्थिति में नगर सरकार विशेषीकरण, विशेषज्ञतापूर्ण ज्ञान एवं धर्म विभाजन का पूरा पूरा लाभ नहीं उठा पाती।

(७) असमान प्रगति—प्रगति का पूर्ण रूप सर्वांगीण होता है। यदि स्थानीय सरकार सभी दिशाओं में समान रूप से प्रगति करती है तो वह प्रशंसा की पात्र है किन्तु प्रायः ऐसा होता नहीं है। कोई भी एक सत्ता इतनी प्रभावशाली हो जाती है कि वह जो भी करना चाहे सम्पन्न कर देती है तथा उसके द्वारा प्रदान की गई सेवाएँ मात्रा एवं गुण दोनों की दृष्टि से संतोषजनक होती हैं किन्तु यह सतोष सभी सत्ताओं के कार्यों के सम्बन्ध में समान रूप से नहीं रहता। कुछ सत्ताएँ प्रगति की दृष्टि में पिछड़ जाती हैं और इस प्रकार नगर प्रशासन लगड़ा बन जाता है।

(८) नियोजन की समस्या—नगर सरकार के इस प्रकार के संगठन में सामान्य सीमाओं के अन्तर्गत कोई एकीकृत योजना नहीं बनाई जा सकती। ऐसा करना यदि असम्भव नहीं है तो बलिन तो अवश्य है। वर्तमान समय में जनता द्वारा नगर सरकार पर यह जोर डाला जाता है कि वह नियोजन के आधार पर अपने कार्यों का संचालन करे। अनेक इकाइयों के बीच प्रशासनिक समस्याओं में सम्बन्धित नियोजन किया ही नहीं जा सकता।

स्थानीय इकाइयों का क्षेत्र अव्यवस्थित होने से राजधानी प्रदेश में जो कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। इसके अतिरिक्त राजधानी क्षेत्र की कुछ अन्य समस्याएँ भी होती हैं। इस क्षेत्र की विभिन्न इकाइयों की कर संग्रहण तथा सेवाएँ सम्पन्न करने की सामर्थ्य के बीच भारी अंतर रहता है। इस अन्तर के रहते हुए इनके बीच एकीकरण की सम्भाव-

नए भव्वावहारिक बन जाती है। जिस समाज की हर दन की रूढ़ि अधिक है, जन्मार कम है तथा जा सावर्जाक कायों में अधिक ध्वय कर सकता है उसक नागरिक कार्य बहुत अधी प्रचार सम्पन्न हा। यह समाज तथा इस निवासी वहापि यह नहीं चाहें कि—इसका राजधानी क्षेत्र में मिला दिया जाय तथा गरीब एवं असमर्थ धनों क मार को ना इसी क सर पर डाला जाय। दूसरी ओर कम राजस्व वाली, अधिक श्रमशर तथा जनसंख्या की प्राय से अधिक ध्वय करन वाली इकाईयाँ इस बात के लिए उत्सुक रहती हैं कि उन्हें राजधानी प्रदेश क साथ मिला दिया जाय, सघ बना दिया जाय यथा उनको एकीकृत कर दिया जाय। इस प्रकार राजधानी क्षेत्र क संगठन क सम्बन्ध में कई एक उत्पन्न वेदा हो जाता है। हम उन छोट क्षेत्रों को म कहते हैं जहाँ पर कि जन क कतिपय तथा कारखान काय कर रहे हैं। ये प्रदेश कमो यह नहीं चाहते कि उनकी प्रायदनी का तथा कारखानों एवं कतिपयों में प्राप्त प्राय का अन्य लोगों के कल्याण में सघ किया जाये। जिस क्षेत्र में कई बड़ा कारखाना होता है, जो गाँव या नगर के लोगों को स्थानीय मरचार के लिए कर प्रदान करन में राहत मिला जाती है। जिस छोटे क्षेत्रों में कई कारखाना या उद्योग नहीं हा। जहाँ पर सारी प्राय स्थानीय निवासियों की सम्पत्ति पर कर लगाकर प्राप्त की जाती है।

सवालों क बीच सम्बन्ध राजधानी प्रदेशों की एक मुख्य समस्या होती है। इस व्यापक क्षेत्र क निवासियों की समस्याय घन-अघन होती है। उनमें उपाय, व्यापार एवं वातावात क कन्दों के धार २ पर भी पवति असमानाये रहता है किन्तु इन मझके हात हुए भी उनमें थ २ बात समान रूप से रहती है। जन गिरण एवं मन की हृदान की समस्या इन सभी में सामान्य रूप से पाई जाती है। इसी प्रकार जन स्वास्थ्य का भी इन सबक सम्बन्ध रहता है। एक बड़ क्षेत्र पर इस सवा की दृष्टि में एकात्मक रूप में प्रशासन करना मत्पन्न सामग्र विद्य होता है किन्तु सहयोग एवं सम्बन्ध के समाव में ये समस्त साम गौण बन जाते हैं।

यह सघ है कि राजधानी प्रदेशों में सहयोग एवं नियोजन का अपना मुख्य हाता है किन्तु फिर भी जब इकाईयों क विसानीकरण की बात कही जाती है ता उसका जन साधारण द्वारा विरोध किया जाता है। प्रधानियों द्वारा प्राय यह शिकायत की जाती है कि राजधानी प्रदेशों क एकीकरण से सम्बन्धित कोई भी कार्यक्रम उनको नगरपालिका की राजनीति क पुराने स्मृम में म जानर डाल देगा। एकीकरण क विरुद्ध बाहरी प्रदेशों की मावनाये इतनी प्रबल होती है कि ये इस प्रकार के प्रत्येक प्रयास को सदा की नजर से देखते हैं। यदि कन्द्रीय नगर में धनेक प्रशासनिक सुधार किये जायें तो भी यह जरूरी नहीं है कि बाहरी क्षेत्र एकीकरण के लिए तैयार हो जायेंगे।

राजधानी प्रदेश की समस्याओं के सुझाव

[Solutions for the Problems of Metropolitan Areas]

राजधानी क्षेत्रों के लिए कोई थोछ सहायत प्रदन्ध करना इतना सरल नहीं है। स्थानीय राजनैतिक स्वार्थों के कारण तथा जनता की ठठ-धमियों क परिणामस्वरूप इस दिशा में सुझाव बहुत कम प्रस्तुत किए गये हैं।

इस सम्बन्ध में अब तक जो भी महत्वपूर्ण मुद्दा प्रस्तुत किये गये उनका अध्ययन हम निम्न प्रकार कर सकते हैं—

(१) संयोग द्वारा एकीकृत करना [To integrate through Annexation]—जब सबे प्रथम राजधानी प्रदेश अस्तित्व में आये तो उनका प्रशिक्षण यह था कि एक केन्द्रीय नगर में आस-पास के प्रदेश जुड़ने चले गये। औद्योगिक एवं व्यापारिक केन्द्रों के बाहर पर्याप्त जनसंख्या इस जाती है और वह फिर अपने आपको केन्द्र के साथ संयुक्त कर लेती है। जहां तक इन प्रशिक्षणों में निकट के प्रदेश शामिल में मिलते थे वहां तक इसको स्वाभाविक माना जा सकता है। किन्तु जब आवागमन के माध्यमों एवं संचार की व्यवस्था का विकास हो गया तो यह संयोग केवल निकटस्थ प्रदेशों तक ही सीमित नहीं रहा। पृथक गांव एवं नगर जो मूल नगर से मिलते जुलते होते थे किन्तु

की सीमाओं में हैमट्रामेक (Hamtramck) तथा हाइलैंड पार्क (Highland Park) भी आ जाते हैं। वैसे इन स्थानों का अपना अलग से व्यक्तित्व भी है और इसलिए इनको राजधानी नगर से पृथक द्वीप कहा जा सकता है। नए नये एवं पृथक नियमों का विकास होने लगा तो प्रदेशों को मिलाया जाना अधिक सरल नहीं रहा। इन प्रदेशों में सामुदायिक जीवन का विकास हुआ। उनमें यह भावना बढ़ने लगी कि उस प्रदेश में रहा जाये जो कि उस स्थान से निम्न वातावरण रखता है जहां वे दिन भर कार्य करते हैं। वे लोग अपने गृह कक्षों को मिलाने, एकीकृत करने अथवा संघीय व्यवस्था करने के विषय विचार रखते हैं।

निकट की नगरपालिकाओं को केन्द्रीय प्रदेश में मिलाया अत्यन्त कठिन कार्य है। जब उत्तरी मिलवांकी (Milwaukee) के बाहरी प्रदेशों को मिलवांकी के केन्द्रीय प्रदेश में मिलाने के लिए वर्षों तक प्रयास किये गये तथा उनके मतोंद्वारा परिष्कार प्राप्त न हो सके तो इस कार्य की कठिनाई स्पष्ट हो गई। मिलवांकी में एक असामान्य नगरपालिका विभाग के रूप में संयोग विभाग (Dept. of Annexation) खोला गया। इस नगर ने संयुक्तीकरण के लिए योजनाएँ बनायीं, आवश्यक ठपठों का संप्रह किया तथा मूल नगर को आंचलिक प्रदेशों के साथ एकीकृत होने में सहायता प्रदान की। यह आधुनिक कार्यक्रम जब तक प्रारम्भ किया गया उस समय तक मिलवांकी घनेक पृथक एवं संयुक्त समुदायों का रूप धारण कर चुका था।

इस प्रकार उप शहरी क्षेत्रों की जनता मूल नगर के साथ मिलकर अपने व्यक्तित्व को समाप्त करना नहीं चाहती। वह पृथक से अपना अस्तित्व बनाये रखने में रुचि लेती है। कई एक राज्यों में संयोग (annexation) के सम्बन्ध में जो नमन्वय अधिनियम आने लगे हैं वे भी इन भावना से मुक्त जनता की सहायता करते हैं। जब एक संयुक्त (incorporated) अथवा असंयुक्त प्रदेश की जनता याचिका प्रस्तुत करके अन्य नगर के साथ मिलने या एकीकृत होने के लिए प्रयास करती है तो इस विषय

सम्बन्ध है। यह प्रक्रिया राजधानी प्रदेश को एकीकरण की ओर नही ले जाती तथा अनुबन्ध के आधार पर किये गये सब सम्बन्धी प्रवर्धों में भी यह भिन्न होती है। राजधानी क्षेत्र को एक या अधिक इकाइयों से सम्बन्धित विशेष सेवाओं का संचालन करने वाले ये विशेष जिने धपना स्वयं का ध्याक्त्व रखते हैं। ये पृथक् सरकारी सत्ताये होती हैं जिनकी अपनी प्राणैिक सीमाये होती हैं। इन विशेष जिलों का अस्तित्व कई एक साधनों को अपनाने पर बिया जाता है। इसका एक माध यह है कि उस सम्बन्ध में राज्य को शक्ति प्रदान की जाये और वह इन विाप जिलों की स्थापना स्वयं करे। एक राजधानी जिले की सरकार को क्षेत्र के साम के त्रिये राज्य द्वारा स्थापित एक प्रवर्धित किया जाता है। राजधानी सत्ताओं की स्थापना के त्रिए अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध की स्थापित किये जाते हैं।

एक अन्य दृष्टिकोण के अनुसार स्थानीय मध्य निगमों को संगठित किया जा सकता है। इनके प्रशासकीय निकायों को या तो क्षेत्र के निवासियों द्वारा निर्वाचित किया जा सकता है। पंचायत सेवित समाज ही उनको निर्वाचित कर देता है। इस प्रकार के स्थानीय मध्य निगमों को कई प्रकार से संगठित किया जा सकता है। उद्देश्य के लिए स्थानीय जनमत संग्रह द्वारा सम्बन्धित स्थानीय इकाई द्वारा पारित अध्यादेशों द्वारा मध्य निगमों के द्वारा।

विशेष राजधानी जिलों की स्थापना संयुक्त राज्य अमेरिका में एक आम बात है। इसके अनेक उदाहरण हमको आसानी से प्राप्त हो सकते हैं। नि ब्रोमैज (A W Bromage) का यह कहना उपयुक्त प्रतीत होता है कि राजधानी क्षेत्रों में कुछ कार्यों को एकीकृत करने के लिए हमारी सर्वाधिक उपयोगी प्रवृत्ति विशेष जिलों का स्थापना करना है।¹ सन १९१० में एक सौ सत्तीसवें अमेरिकी राजधानी विशेष जिलों के लिए संयुक्त राज्य अमेरिका में ५६ राजधानी क्षेत्रों में कार्य कर रहा था। इनकी स्थापना जल नदियाँ तथा पार्कों से सम्बन्धित समस्याओं पर विचार करने के लिए की गई थी। उनको या तो निर्वाचित अधिकारियों द्वारा या भाग लेने वाली स्थापनाओं द्वारा या प्राधिकारियों द्वारा या काउन्टी अधिकारियों द्वारा एजेंड रूप में प्रशासित किया जाता था। कुछ राजधानी क्षेत्र जिलों को राज्य की व्यवस्थापिका द्वारा स्थापित किया जाता था तथा वे एक नियुक्त राज्यपाल द्वारा प्रशासित किए जाते थे।

विशेष जिनको अपनाकर राजधानी प्रयत्नों की समस्याओं को दूर करने का पक्ष तथा विपक्ष में जनक तक प्रस्तुत किये जाते हैं। इस व्यवस्था ने विरुद्ध दिया जाने वाला एक मुख्य तर्क यह है कि इसका द्वारा राजप नी शाखा में जनक सत्ता स्थानित कर दी जायगी जब कि पहले से ही वहाँ पर्याप्त स्थानीय गत्ताय मौजूद है जो कि जनक उदितताओं का

हो पाता वहाँ जल वितरण एवं नालों की नफाई में सम्बन्धित समस्याओं को सेवाओं में प्रवन्ध करके सुलझाया जाता है। केन्द्रीय नगर द्वारा सेवाओं का संचालन इस प्रकार के प्रयासों में से एक है। न्यूयार्क, सिकागो, क्लीवलैण्ड, बाल्टीमोर, सिलसिनाती, पोर्टलैण्ड आदि के राजधानी क्षेत्रों में जल को खरीदा तथा बेचा जाता है। सन् १९२० में राजधानी क्षेत्रों के लगभग ६८ मूल नगर आचलिक प्रदेशों के लोगों को अथवा उन्नितेजी ममुदायों की जनता को जल की बिक्री कर रहे थे। केन्द्रीय नगर एवं ग्राम-पास के क्षेत्रों के बीच सामान्यतः जल वितरण तथा नाली व्यवस्था से सम्बन्धित सेवाओं के बारे में समझौता होता था। अग्निरक्षा, पुलिस, रेडियो संचार एवं पुस्तकालय आदि के बारे में भी प्रायः अनुबन्ध हो जाया करते थे।

सेवाओं का प्रवन्ध केवल नगरों एवं उनके निकटवर्ती प्रदेशों के माध्य-स्थित सम्बन्धों तक ही सीमित नहीं था किन्तु ऐसे भी उदाहरण प्राप्त होते हैं जहाँ कि काउन्टी द्वारा एक इकाई के रूप में कई नगरों को सेवाएँ प्रदान की जाती थी। जन स्वास्थ्य एक ऐसी सेवा थी जिसे कि काउन्टीज द्वारा अनेक समुक्त प्रदेशों को प्रदान किया जाता था। लॉव एनिलस राजधानी क्षेत्र को इस दृष्टि में महत्वपूर्ण माना जाता है जहाँ कि काउन्टी नगरों के बीच एवं स्वयं नगरों के बीच ही अनेक अन्तर्नरकारी सम्बन्धों का विकास हुआ है।

सेवाओं के प्रवन्ध का दूसरा रूप यह भी होता है कि काउन्टीज तथा नगरों के बीच संयुक्त उद्यमों की स्थापना कर दी जाये। कई एक राजधानी क्षेत्रों में इस रूप के उदाहरण प्राप्त होते हैं। जब औपचारिक या अनौपचारिक संयुक्त प्रवन्धों द्वारा एक राजनैतिक अधिकार क्षेत्र से बाहर की समस्याओं को सुलझाने का प्रयास किया जाता है तो राजधानी प्रदेश में प्राप्त अनेकी-करण कुछ कम हो जाता है। केन्द्रीय नगर या काउन्टी द्वारा अन्य इकाईयों को सेवाओं का विक्रय करके जो अन्तर्नरकारी सहयोग स्थापित किया जाता है उसके परिणामस्वरूप राजधानी क्षेत्रों में कार्यात्मक एकीकरण स्थापित हो पाता है। जहाँ एक क्षेत्र या सरकारी एकीकरण अथवा सप रूप प्रसम्भव हो जाता है वहाँ सेवाओं की यह व्यवस्था एक आवश्यकता बन जाती है। दो या अधिक इकाईयों द्वारा संयुक्त उद्यमों को भी इसी धोखे में शामिल किया जा सकता है। जब रूप के संगठन में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन नहीं हो पाता तो अनुबन्ध अथवा समुक्त उद्यमों द्वारा लोक प्रशासन का रेडिकरण कर दिया जाता है। जल वितरण एवं नालियों की व्यवस्था में दो प्रयोग्य व्यव-
होता है उसे देखते हुए यह उचित माना जाता है कि छोटी इकाइयाँ इनका प्रवन्ध स्वयं न करें और या तो केन्द्रीय नगर अथवा काउन्टी से इनको खरीद ले अथवा समुक्त उद्यमों में शामिल हो जायें।

(३) विशेष सत्ताओं की स्थापना [Establishment of Special Authorities]—स्थानीय इकाईयों को एक साथ मिलाये बिना ही प्रशासकीय कार्यों में एकीकृत व्यवस्था करने के लिये विशेष जिलों की स्थापना करना उप-
युक्त समझा जाता है। इनको सामयिक निष्कास के रूप में संघटित किया जा

सकता है। यह प्रक्रिया राजधानी प्रदेश को एकीकरण की ओर नहीं ले जाती तथा अनुबंध के आधार पर किये गये सेवा सम्बंधों प्रबंधों। भा यह मिश्र होता है। राजधानी क्षेत्र की एक या अधिक इकाइयों से सम्बंधित विशेष सेवाओं का संचालन करने वाले ये विशेष जिने अपना स्वयं का व्यक्तित्व रखते हैं। ये पृथक् सरकारी सत्ताये होती हैं जिनकी अपनी प्रादेशिक सीमाये होती हैं। इन विशेष जिनों का अस्तित्व कई एक मामलों को ध्यान में रखकर बनाया जाता है। इसका एक भाग यह है कि इस सम्बंध में राज्य को शक्ति प्रदान की जाये और वह इन विभिन्न जिलों की स्थापना स्वयं करे। एक राजधानी जिले की सरकार को क्षेत्र का नाम के तहत राज्य द्वारा स्थापित एवं प्रबंधित किया जाता है। राजधानी सत्ताओं की स्थापना के लिए अन्तर्राष्ट्रीय सम्बंध भी स्थापित किये जाते हैं।

एक अन्य दृष्टिकोण के अनुसार स्थानीय अधिनियमों की समीक्षा किया जा सकता है। इनके प्रभावशाली निष्कर्षों को या तो क्षेत्र के निवासियों द्वारा निर्वाचित किया जा सकता है अथवा मेजबान समाज ही उनको निर्वाचित कर सकते हैं। इस प्रकार के स्थानीय अधिनियमों का कई प्रकार से समर्थन किया जा सकता है उद्देश्य के लिए स्थानीय जनमत संग्रह द्वारा सम्बंधित स्थानीय इकाई द्वारा पारित अध्यादेशों द्वारा अथवा 'मायानय' के द्वारा।

विशेष राजधानी जिला की स्थापना संयुक्त राज्य अमेरिका में एक ग्राम था। इसके अनेक उदाहरण हमकी आसानी से प्राप्त हो सकते हैं। मि. ब्रोमैज (A W Bromage) का यह कहना उपयुक्त प्रतीत होता है कि राजधानी क्षेत्रों में कुछ कार्यों को एकीकृत करने के लिए हमारी सर्वाधिक उपयोगी प्रवृत्ति विशेष जिलों की स्थापना करना है।¹ सन् १९५० में एक भी में अधिक राजधानी विशेष जिलों को कि संयुक्त राज्य अमेरिका में ५६ राजधानी क्षेत्रों में काम कर रहे थे। इनकी स्थापना जन नालियों तथा पार्कों से सम्बंधित समस्याओं पर विचार करने के लिए की गई थी। उनमें या तो निर्वाचित अधिकारियों द्वारा या भाषा जन बानी स्थानीय इकाई के प्रतिनिधियों द्वारा या काउन्टी अधिकारियों द्वारा पन्ध्र रूप में प्रभावित किया जाना था। कुछ राजधानी क्षेत्र जिलों की राज्य की व्यवस्थापिका द्वारा स्थापित किया जाना था तथा वे एक नियुक्त राज्यपाल द्वारा प्रभावित किये जाते थे।

विशेष जिलों को अपनाकर राजधानी क्षेत्रों का समस्याओं को दूर करने के पक्ष तथा विपक्ष में अनेक तक प्रस्तुत किये जाते हैं। इन व्यवस्था के विरुद्ध किया जाने वाला एक मुख्य तर्क यह है कि इसके द्वारा राजधानी क्षेत्र में अनेक स्थानीय सत्ताएँ स्थापित कर दी जायगी जब कि पहले वही वहाँ पर्याप्त मात्रा में स्थानीय सत्ताएँ मौजूद हैं जो कि अनेक उद्दिष्टों का

1 Our most significant trend to date in integrating some functions in metropolitan areas has been the special Distt device
—A W Bromage op cit p 99

का कारण बन रही है। ये सत्तायें अपने द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के लिए प्रतिरिक्त धन की मांग करेंगी और इस प्रकार करों की मात्रा बढ़ जायेगी। इन सभी सत्ताओं के बीच मनन्यव्यवस्थापित करना एक मुख्य समस्या बन जायेगी तथा ये सत्तायें स्थानीय निकायों के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी नहीं होंगी क्योंकि इसके संचालकों को प्रायः नियुक्त किया जाता है।

विशेष जिलों की व्यवस्था के पक्ष में एक महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि जब संघ व्यवस्था धरमरा राजधानी प्रदेश की इकाइयों को एक साथ मिलाना सम्भव बन जाता है तो उस स्थिति में विशेष सत्ताओं की स्थापना वाला यह प्रावधान एसा होता है जो कि राक्षसों के रूप से स्वीकृत होता है। विशेष जिलों की व्यवस्था की अनेक सीमायें होती हैं जो इनकी अलग वितरण एवं मूल की व्यवस्था आदि कार्यों के सम्बन्ध में विकेन्द्रीकृत प्रशासन की कठिनाई को उत्पन्न करता है।

मात्र ऐसा साधन है जो कि लोक प्रशासन में उत्तरदायित्व को विभाजित कर सकता है।

(४) प्रदेशोत्तर शक्तियों की व्यवस्था (The system of extra-territorial powers)—क्षेत्र की समस्याओं पर विचार करते हुए कई एक विद्वान यह कहते हैं कि अन्तिम सुझाव चाहे जो भी अपनाया जाय किन्तु यह एक स्पष्ट सिद्धान्त है कि ग्राम-पास के क्षेत्रों पर नियंत्रण रखने के लिए बड़े नगर को कुछ सीमित शक्तियाँ प्रदान की जायें। व्यापक रूप से प्रत्येक बड़े नगर को यह शक्ति प्रदान की जाती है कि वे अपनी सीमाओं से बाहर भी भूमि प्राप्त कर सकें। वे जन वितरण के लिए, भयंकर पार्कों की व्यवस्था करने के लिए तथा अस्पतालों, हवाईअड्डों, गृह-निर्माण योजनाओं तथा अन्य लोकोपयोगी सेवाओं को सम्पन्न करने के लिए जमीन खरीदने की शक्ति रखते हैं। कुछ नगरों को यह अनुमति प्राप्त रहती है तथा एक प्रकार से उनका यह कर्तव्य माना जाता है कि वे अपनी सीमाओं से बाहर भी सड़कों एवं पुलों की रचना एवं स्थापना के लिए धन खर्च करें।

जब किसी बड़े नगर के उसके निकटवर्ती क्षेत्रों के सम्बन्ध में पुलिस की व्यवस्था करने की शक्ति दी जाती है तो यह एक गम्भीर समस्या पैदा हो जाती है। यह स्थानीय स्वायत्त सरकार की एक सामान्य विचारधारा है कि प्रत्येक छोटी और बड़ी समाज व्यवस्था को अपनी सीमा में सभी कार्य सम्पन्न करने की शक्ति रहनी चाहिए। यदि किसी बड़े नगर को अपने छोटे पड़ोसियों पर प्रभाव जमाने की शक्ति प्रदान कर दी गई तो इसे अप्रजातन्त्रात्मक माना जायेगा किन्तु यदि छोटे क्षेत्रों के मामलों में बड़ी इकाइयों द्वारा हस्तक्षेप न किया गया तो कई एक उलझने उत्पन्न हो जाती हैं। छोटे क्षेत्र बड़ी सेवाओं को सम्पन्न करने में कठिनाई का अनुभव करते हैं और जब ये उनको सम्पन्न नहीं कर पाते हैं तो इसका घातक प्रभाव नगर सरकार पर भी पड़ता है।

स्थानीय इकाइयों की पूर्ण स्वतंत्रता नैदान्तिक रूप में चाहे किन्ती भी उचित क्यों न हो उसे व्यावहारिक रूप से न्यायोचित नहीं ठहराया जा सकता। संयुक्त राज्य अमरीका में नगरपालिकाएँ ग्रेट ब्रिटेन की नगरपालिकाओं के रूप एवं कार्यों से प्रभावित हैं। ग्रेट ब्रिटेन के नगर निगमों के पास कोई एक क्षेत्र ऐसा नहीं होता जिसकी कि वे सेवा करत हों। नगर नियम असल में किसी एक भौगोलिक क्षेत्र का अभिव्यक्तिकरण नहीं करते थे। यह अधिकार क्षेत्रों का एक समूहमान था। यह एक स्थान पर एक शक्ति का प्रयोग करता था किन्तु दूसरे क्षेत्र पर दूसरी शक्ति का प्रयोग करता था। इसी प्रकार अमरीकी उपनिवेशों में भी कुछ बारोज की स्वतंत्रता सौंपी गई यहाँ तक कि वे अपनी सीमाओं से बाहर भी कुछ सवाधों पर अधिकार क्षेत्र रखती थीं। इनमें न कुछ पर इनका एकाधिकार था।

उपनिवेश समाप्त हो जाने के बाद भी स्थानीय मताधो के अधिकार क्षेत्र में सम्मिलित यह विचार पूरी तरह समाप्त नहीं हुआ। धनक राज्या का नाना तथा नगरों के बाटरी डाला यह व्यवस्था का यह कि नगरों द्वारा निगम के क्षेत्रों पर व्यवस्था को गोजन के लिए तब जब स्वाम्य एवं सुरक्षा से प्रोत्साहन इन के लिए नियंत्रण रखा जा सके। कभी-कभी इन प्राकृतिक क्षेत्रों द्वारा नगरों को यह शक्ति भी सौंप दी जाती है कि वे नगरपालिका सीमा न बाहर के प्रदेशों में सम्मिलित प्लाटो को भी स्वीकार करने से मना कर दें ताकि नगर नियोजन के कार्यों में अनुकूलता लाई जा सके। प्रदेशोत्तर शक्तियों से सम्बंधित ऐसे प्रावधानों को कई नगरों में समाप्त कर दिया गया है किन्तु अधिनाश न अब भी इनका अस्तित्व है। प्रदेशोत्तर शक्तियाँ राजधानी जिलों के इन केन्द्रीय नगरों में उपयोगी रहती हैं जो कि अपना प्रसार कर रहे हैं। पाक तथा हाई अंडो में नवविन कुछ नगर सवाधों के बारे में न शक्तियाँ मूलभूत सिद्ध होती हैं किन्तु इन शक्तियों के परिणामस्वरूप राजधानी प्रदेश में व्याप्त अनवस्था को कम नहीं किया जा सका। यदि यह पहल न ही स्थित है तो इसके प्रभाव को घटाने में प्रदेशोत्तर शक्तियाँ बहुत कम सहायक सिद्ध हो जाती हैं। इस प्रकार राजधानी प्रदेश की मूलभूत समस्या की इस उपाय द्वारा घटाना ही छोड़ दिया जाता है।

(५) राजधानी प्रदेश का संघ (The Federation of Metropolitan Area) — यह एक अत्यन्त भौतिक एवं प्रातिनारी सुझाव है जिसके अनुसार पूरे राजधानी क्षेत्र को मिला कर एक ही नगरपालिका में बदल दिया जाना है तथा भौतिक नगरपालिकाओं के पास बारोज की कुछ शक्तियाँ सुरक्षित रखी जाती हैं। जब १८९७ में न्यूयार्क को एक महानगर (Greater city) के रूप में संगठित किया गया तो यह सुझाव वहाँ पर फिरन्वित किया गया था। यहाँ मुख्य-मुख्य शक्तियाँ एवं सरकार के कार्य राजधानी क्षेत्र की सत्ता अर्थात् न्यूयार्क नगर में निहित रहे गये तथा बारोज कही जाने वाली अधीनस्थ इकाइयों को अत्यन्त सीमित शक्तियाँ सौंपी गईं। न्यूयार्क में ऐसे बारोज की संख्या पाँच है। इनमें से प्रत्येक बारो अपना एक भाग प्रत्यक्ष चुनता है जो कि अपने क्षेत्र में सड़कों, स्नानगृहों, पार्किंग रचना तथा सुरक्षा

एव अन्य सार्वजनिक सुविधायें प्रदान करने के लिए उत्तरदायी होता है। बारो का अध्यक्ष तथा नगर परिषद नगर के प्रमुख प्रशासकीय निवाज होते हैं। बारो अध्यक्ष अनुमान एवं नियुक्ति के मण्डल में भी कार्य करता है। व्यावहारिक रूप से देखा जाये तो जाह्न होगा कि न्यूयार्क नगर एकठरा तथा एकीकृत है जिसमें कि स्थानीय सन्धानों को बहुत कम शक्तियाँ दी गई हैं। ज्यों-ज्यों समय गुजरता गया त्यों-त्यों केन्द्रीय सरकार ने अधिक से अधिक सत्ता प्राप्त करली है तथा अब न्यूयार्क प्रसन्न में एकमात्र केन्द्रीकृत नगर-पालिका बन गया है। इसकी तुलना लंदन से नहीं की जा सकती क्योंकि लंदन अभी भी एक संघीय राजधानी क्षेत्र है। इसने लन्दन काउन्टी परिषद के रूप में केन्द्रीय सरकार है और पृथक-पृथक परिषदों के आधीन २८ तथा-कथित राजधानी बारोज हैं।

सन् १९२० में राजधानी क्षेत्रों को एकीकृत करने के साधन के रूप में संघीय व्यवस्था पर पर्याप्त विचार किया गया। यह तर्क दिया कि संघीय व्यवस्था राजनैतिक दृष्टि से सुविधाजनक होती है तथा इसमें केन्द्रीकृत व्यवस्था के लाभों के साथ-साथ विकेन्द्रीकृत व्यवस्था के लाभ भी प्राप्त हो जाते हैं। जब १९२६-३० में पिट्सबर्ग (Pittsburgh) तथा सेंट लुइस (St. Louis) संघीय व्यवस्था से सम्बन्धित मुद्दों को मानने में प्रसन्न रहे तो इन प्रकार के सुधारों के प्रयासों पर रोक भी लग गई। कुछ सुझाव तो इतने जटिल होते हैं कि उनको साधारण मन्दाता नहीं समझ पाता। मतदान का दृष्टिकोण यह होता है कि संघीय व्यवस्था दोषपूर्ण है। व्यवहार में यह दृष्टिकोण कई बार साकार भी हो जाता है।

प्रारम्भिक काल में संघीय व्यवस्था के विचार को साधारणतः समर्थन एवं परिणाम प्राप्त नहीं हो सके किन्तु फिर भी अमरीकी राजधानी क्षेत्रों के लिए संघीय सरकार की मान्यता का समर्थन विशेषज्ञों एवं सर्वेक्षणकर्त्ता समितियों द्वारा समय-समय पर किया गया। सन् १९५० में लोक प्रशासन सेवा ने राजधानी क्षेत्र मियामी (Miami) की सरकार के लिए एक संघीय योजना का विकास किया। इन मुद्दों के अनुसार दादे काउन्टी (Dade County) को एक क्षेत्र व्यापी सरकार के लिए प्रादेशिक आधार प्रदान किया गया। इसकी कुछ राजधानी क्षेत्र से सम्बन्धित कार्य सौंपे गये तथा स्थानीय प्रकृति के अन्य कार्यों को क्षेत्र की स्थित नगरपालिकाओं को सौंप दिया गया। समुक्त राज्य अमरीका में संघीय राजधानी सरकार प्राप्त करने की मूल समस्या के दो पहलू हैं। प्रथम समस्या यह है कि इस प्रकार की संघीय सरकारों को सत्ता सौंपने के लिए राज्यों के संविधान में तरसम्बन्धी संशोधन करना होगा। दूसरी समस्या यह है कि संघीकृत की जाने वाली स्थानीय इकाइयों के मतदाताओं के सम्मुख जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत करने पर राजधानी सरकारों की स्वीकृति प्राप्त करना। संघीय व्यवस्था को राजधानी क्षेत्रों में घटाने के संवैधानिक एवं व्यावहारिक महत्व पर अभी विचारण एकमत नहीं है। कुछ के मतानुसार ऐसा लगता है कि यह द्वारा राजधानी क्षेत्रों को एकता के विरोधियों को हारान कर दिया जाता है और दूसरी ओर यह इस एकता के समर्थकों को

समुच्चय करने में भी असफल रहता है। एन्डरसन तथा वेडनर (Anderson and Weidner) के कथनानुसार इसने विकेंद्रीकरण के अधिपतिन दुर्गुण रहता है तथा एतदा के कुछ ही साथ रहता है। यह एक प्रकार से ऐसा समझीया है जिस कि जनता का समर्थन प्राप्त नहीं होता।^१

(६) इन्हारी राजधानी सरकार—हमने देखा कि राजधानी शक्ति में समाज व्यवस्था को अपनाता सम्भव नहीं है तथा साथ ही उपयोगी भी नहीं है। एही स्थिति में उन शक्तों एवं इकाईयों के लिए क्या व्यवस्था की जाए या कि राजधानी शक्ति होना चाहते हैं। क्या प्रत्येक शहरी क्षेत्र के लिए ऐसा नगर सरकार की एक इकाई बनाई जाए तथा सभी प्राधिकार प्रशासकीय मिला कर नगर काउन्सिल को सौंपकर दे दिया जाए। यह मुभाय शहरी शक्तों के लिए उपायों के सम्बन्ध का दृष्टि से एक मान्य सुझाव प्रमाण होता है किन्तु इस प्रकार की योजना के दुर्गुण भी हैं। इसका पहला दुर्गुण यह है कि जो राज्य पञ्चायत द्वारा निर्वाहमाना है कम के शहरी क्षेत्रों में यह सोच समझ है कि वे वास्तव में उद्देश्य के लिए धिरे हुए दहाता क्षेत्रों के साथ मिलकर काम करें। दूसरा कारण शहरी क्षेत्रों में ऐसा व्यवस्था में शहरी क्षेत्र के साथ मिलकर काम करना सम्भव करना। केन्द्रिय नगर का इस प्रकार की उपायों के लिए नियामक एवं ज्ञान व्यवस्था करना होगा। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि शहरी उपायों एवं दहाता उपायों के बीच स्पष्ट रूप से कोई विभाजना रेखा नहीं धीखा जा सकती। इस प्रकार शहरी शक्तों को दहाती शक्तों से अलग नहीं किया जा सकता। ये दोनों परस्पर प्रतिस्पर्ध करत हैं।

यदि राजधानी शक्ति की सरकार इन्हारे रूप से व्यवस्थित कर दी जाए तो इसके कुछ महत्वपूर्ण उपयोग प्राप्त होंगे। यह शहरी क्षेत्र के लिए नगरों के नियोजन एवं सम्बन्ध में सहजता करणों तथा सभी शहरी निर्वाहियों के लिए सौकर नवायों में मिलव्यवस्था लाएगी। एक ही इकाई में सभी शहरी प्रणालियों को सम्मिलित कर देना ही एक मात्र ऐसा व्यवस्था है जिसमें कि सभी उन शहरी क्षेत्र राजधानी शक्तों की नवायों के रूप में अपना पूरा शिक्का देत हैं। यदि राज्य के नगरपालिका द्वारा विरोधी व्यवस्था न की गई हो तो स्वयं विधान मन्त्रालय अधिनियम पास करने स्थानीय सरकार के उद्देश्य में एक समुच्चय का दूसरे समुच्चय में भिन्न रहते हैं। सामान्य रूप में कहा जा सकता है यह एक है कि व्यवस्थापिका नई में न में उठाने में बहुत स्थानीय जनमत का सम्पत्ती है। चापमान मामला में इन विषयों से सम्बन्धित व्यवस्थापिका के अधिनियमों का प्रत्येक समुदाय के लोगों के बहुमत का समर्थन प्राप्त होता चाहिए। इस व्यवस्था के परिणामस्वरूप यह प्रक्रिया

1 It appears that federation antagonizes opponents of metropolitan unity at the same time that it fails to satisfy its opponents. It has most of the disadvantages of decentralization and few of the advantages of unity. It is a compromise that seems to lack popular appeal.

प्रभावित बन जाती है क्योंकि सभी प्रांचनिक प्रदेश अन्त में अपने स्वतन्त्र स्वर के अधिकार को बनाए रखने पर जोर देते हैं। वैसे केन्द्रीय नगरों की सीमाओं का प्रसार मुख्य रूप से संयुक्तीकरण द्वारा होता है। इन प्रक्रिया में असंयुक्त (Unincorporate) प्रदेशों को राजधानी क्षेत्र के नाथ सम्मिलित कर दिया जाता है। यह समझा जाता है कि असंयुक्त प्रदेशों के निवासी अपना स्वतन्त्र अस्तित्व बनाए रखने में अधिक रुचि नहीं लेते हैं तथा केन्द्रीय नगर द्वारा संयुक्तीकरण के लिए जो प्रक्रिया अनाई जाती है वह एकीकरण से अधिक सरल होती है। केन्द्रीय नगर प्रायः प्रशासकीय निकाय के रूप में व्यवस्था से कदम उठाना है। यदि संयुक्तीकरण किए जाने वाले प्रदेश में मतदान कराने की नीयत भी आ जाए तो अधिक कठिनाई नहीं होती।

(७) काउन्टी की सेवाओं का प्रसार—जिन स्थानीय प्रदेशों में बड़ा शहरी क्षेत्र होता है और जो अपनी अनेक नगरपालिकाओं ने एक ही काउन्टी के अन्तर्गत बना हुआ रहता है वहाँ पर एक नई प्रकृति के अनुसार काउन्टी की सेवाओं को बढ़ा दिया जाता है। एक प्रकार से यह अनेक बड़े शहरी क्षेत्रों के लिए नरसत्तम सुकाव है। इसके अन्तर्गत इकाइयों की संख्या में तथा सम्बन्धित स्थानीय नगरकारों के क्षेत्रों के प्रसार में कोई भी परिवर्तन करने की आवश्यकता नहीं होती। यही कारण है कि इसे राजनैतिक दृष्टि से प्रायः स्वीकार कर लिया जाता है। काउन्टी को नए कार्य सौंपने प्रथम पूर्ववर्ती नगरपालिका सेवाओं की हस्तांतरित करने में कुछ कठिनाई प्रचलन आती है। नगरपालिका के अधिकारी एवं कर्मचारी यह सोच सकते हैं कि यदि वस्तुस्थिति को बनाए रखा गया तो उनके हित प्रकृति तरह से पूरे हो सकेंगे तथा यदि कुछ नगरपालिका कार्य काउन्टी को सौंप दिए गए तो उनकी स्वयं की शक्तियाँ कम हो जाएँगी। दूसरे काउन्टीज का संगठन दृष्टि से असंगत बनकर रहने से हुआ रहता है कि अनेक नागरिक उनको उस समय तक अधिक सेवाएँ देना पसन्द नहीं करते जब तक कि पहले उनके बनावट सम्बन्धी मुद्दों को प्रभावी न बना दिया जाए। अनेक बार मुद्दों की आवश्यकता को महत्वपूर्ण बताया जाता है। कई बार यह भी मन्दिर प्रकट किया जाता है कि यदि काउन्टीज की प्रक्रिया बड़ा ली गई तो उनकी रचना में सुधार किया जाना कठिन बन जाएगा।

(८) बहुउद्देशीय राजधानी जिले—बड़े शहरी क्षेत्र दृष्टि से अधिक बड़े हो गए हैं कि उनमें से अधिकतर को एक ही काउन्टी में नहीं रखा जा सकता। इस प्रकार वे निश्चय ही अनेक काउन्टीज का प्रतिरोध करेंगे। ऐसी स्थिति में जब कभी सरकारी समस्याओं पर पूरे राजधानी क्षेत्र ने सम्बन्धित मुद्दों की आवश्यकता होगी तो विशेष उद्देश्य वाले जिले बना दिए जाएँगे। निकायों में इस प्रकार के अनेक जिले हैं। इसका एक अन्य विकल्प भी है और वह यह है कि पूरे राजधानी क्षेत्र के लिए एक बहुउद्देशीय राजधानी सभा स्थापित कर दी जाए और इसे अतिरिक्त नगरपालिकाओं व काउन्टीज की सीमाओं को ध्यान में रखे बिना ही सरकारी सेवाएँ प्रदान करने का अधिकार हो। इन व्यवस्था से विशेष जिलों द्वारा उत्पन्न प्रतिरोध एवं दोहराव को सम्भालना कम या समाप्त हो जाती है। बहुउद्देशीय जिलों के अनेक उदाहरण हैं। इनमें

सबसे अधिक लोकप्रिय न्यूयार्क सत्ता का बन्दरगाह तथा मैसान्यूसेट्स राजधानी प्रायोग है। बहुउद्देशीय सत्ता के सुभाव की राजनैतिक दृष्टि से उपयुक्त समझा जाता है। इस व्यवस्था में नगरों तथा महा नगरों के काउन्टीज को भी अपनी स्वतन्त्रता एवं स्वायत्तता केवल उन्हीं सदस्यों के लिए कम करनी होती है जिनको कि बहुउद्देशीय जिलों के नियन्त्रण में रखा जाता है। इससे कुछ कार्यों में क्षेत्र व्यापी समन्वय प्राप्त किया जा सकता है। वित्तीय व्यवस्था भी क्षेत्र व्यापी स्तर पर की जा सकती है। जब बहुउद्देशीय सत्ता का प्रस्ताव रखा जाता है तो एक राजधानी क्षेत्र के स्थित विशेष जिलों एवं नगरों द्वारा इसका कुछ विरोध किया जाता है किन्तु इस प्रकार के विरोध अन्य व्यवस्थाओं की अपेक्षा कम हैं। बहुउद्देशीय जिलों की एक कठिनाई यह है कि इसके प्रशासकीय निकाय के लिए प्रतिनिधित्व का उपयुक्त सिद्धान्त कैसे निर्धारित किया जाए। यदि इस निकाय की स्थापना की जाए तो सभी स्वतन्त्र अर्न्तपालिकाएँ अपनी प्रत्येक प्रतिनिधित्व चाहों और ऐसी स्थिति में यह निकाय बहुत बड़ा हो जाएगा अथवा प्रतिनिधित्व जनसंख्या के आधार पर नहीं हो सकेगा।

अन्तर्-स्थानीय सम्बन्ध

[Inter-Local Relations]

स्थानीय क्षेत्र में स्थित विभिन्न इकाइयों के रूप-दायित्व एवं शक्तियों में पर्याप्त असमानताएँ रहती हैं। इन असमानताओं को दखते हुए इनके बीच समन्वय एवं सहयोग की आवश्यकता एवं अटलता दोनों ही पड़ जाते हैं। नगर सरकार का अपने क्षेत्र की काउन्टीज, स्वतन्त्र जिलों, विभिन्न जिलों, बाहरी क्षेत्र आदि से विशेष प्रकार के सम्बन्ध रहते हैं। इन सम्बन्धों का रूप भी समय और स्थान के साथ-साथ बदलता रहता है। नगर सरकार का इन विभिन्न इकाइयों के साथ क्या सम्बन्ध है इस समस्या का अध्ययन स्थानीय सरकार के रूप को पर्याप्त मात्रा में समझने के लिए अनिवार्य है।

नगर एवं काउन्टी

[City and the County]

संयुक्त राज्य अमेरिका में काउन्टी स्थानीय सरकार की मुख्य इकाई है। न्यू इंग्लैण्ड राज्यों की छोड़कर अन्य बहुत से राज्यों की प्रशासकीय व्यवस्था के लिए जिन प्रमुख सम्प्रदायों में विभाजित किया जाता है वे काउन्टीज होते हैं। सभी राज्यों में काउन्टीज का क्षेत्र, जनसंख्या, कार्य एवं संगठन एक जैसा नहीं होता। उसमें पर्याप्त असमानताएँ परिलक्षित होती हैं। इस प्रकार काउन्टीज के सम्बन्ध में किसी प्रकार का सामान्यीकरण नहीं किया जा सकता किन्तु फिर भी काउन्टी के सम्बन्ध में कुछ महत्वपूर्ण तथ्यों को सामने रखा जा सकता है जो कि उसे नगरों से भिन्न एवं नगरों से सम्बन्धित सिद्ध करने में उपयोगी रहते हैं। राज्य के उपसम्भाग के रूप में काउन्टीज नगरों से भिन्न होती हैं। सभी काउन्टीज के क्षेत्र को मिलाकर राज्य का क्षेत्र प्राप्त किया जाता है। नगर को एक दृष्टि से अपवाद समझा जाता है। प्रायः प्रत्येक राज्य के क्षेत्र का एक बड़ा भाग नगरों की सीमाओं से बाहर रहता है किन्तु यह सारा क्षेत्र काउन्टीज की सीमाओं के अन्तर्गत ही रहता है।

इस प्रकार जब तक बाल्टिमोर (Baltimore), डेनवर (Denver) या सानफ्रान्सिस्को (San-Francisco) की भाँति नगर और काउन्टी को नगर-काउन्टी में संयुक्त न कर दिया जाए तब तक या तो नगर, काउन्टी को अपेक्षा सृष्टि होय वाता होगा यद्यपि वह कई एक काउन्टीज के क्षेत्र में व्याप्त हो जाएगा।

काउन्टी मूल रूप से राज्य का एक अधिकारण मात्र थी। यह एक नगर निगम नहीं थी और इसलिए इसका कोई एक निकाय के रूप में अपना जीवन नहीं था। काउन्टीज का कोई चार्टर नहीं होता था जैसा कि नगरों को प्राप्त होता है। यह राज्य के सदस्यों की साधना के लिए सामान्य कानूनों के अधीन गठित की जाती थी। इसके कुछ अधिकारियों को राज्य की सत्ताओं द्वारा नियुक्त किया जाता था। आज भी काउन्टी मुख्य रूप से राज्य का एक समि-करण ही होती है। इनके अधिकारियों की यद्यपि स्थानीय रूप से चुना जाता है तथा वहीं से इनको वेतन प्राप्त होता है किन्तु कई बार इनको कानूनी रूप से राज्य का ही अधिकारी माना जाता है।

समय के साथ-साथ काउन्टीज तथा नगरों के मध्य स्थित असमानताएँ अब मिटती जा रही हैं। सामाजिक दृष्टि से जो परिवर्तन हुए हैं उनके परिणामस्वरूप काउन्टी जैसी पुरानी संस्था भी प्रभावित हुई है। शहरीकरण की प्रक्रिया ने देश के किसी भी क्षेत्र को घटता नहीं छोड़ा है। नगरों द्वारा वर्तमान समय में राज्य एवं राष्ट्र के सामाजिक जीवन में भाग लिया जा रहा है। दूसरी ओर अनेक काउन्टीज का धीरे-धीरे नगरीकरण होता जा रहा है। वर्तमान काउन्टीज की आवश्यकताओं के क्षेत्र में आज वे बहुत सी चीजें प्रा-प्य हैं जो कि पहले नगर निगमों द्वारा प्रपनायी जाती थी। इसे स्वतन्त्र रूप में कार्य करने की शक्ति प्राप्त हो गई है। यद्यपि इनका क्षेत्र अभी सीमित ही है। यह नई स्थानीय सेवाएँ आरम्भ कर सकती है। इसके द्वारा स्थानीय अध्यादेश जारी किये जा सकते हैं। इस प्रकार जो नगर पहले राज्य की आवश्यकताओं एवं नीतियों का ध्यान में रखे बिना ही स्थानीय जरूरतों को पूरा करने में सम्बन्धित रहते थे अब वे समाज की व्यापक आवश्यकताओं की साधना के लिए राज्य के अधिकारण के रूप में कार्य करने लगे हैं। इसी प्रकार जो काउन्टीज पहले राज्य के एक अधिकारण मात्र के रूप में कार्य करती थीं अब वे स्वयं का व्यक्तित्व बनाती जा रही हैं तथा उनका स्वतन्त्र कार्य क्षेत्र अधिक बढ़ता जा रहा है। दूसरे पक्षों में यह कहा जा सकता है कि अब नगर तथा काउन्टीज दोनों एक ही प्रकृति को प्राप्त करने की दिशा में अग्र-सर होते जा रहे हैं किन्तु दोनों की दिशाएँ निम्न हैं। इस विकास का फल यह है कि दोनों के बीच का अन्तर एवं असमानताएँ कम हो रही हैं। एक समय वे दोनों ही इकाइयाँ ऐसी बन जायेंगी कि दोनों को राज्य के उद्देश्यों की साधना के लिए राज्य के अधिकारण के रूप में कार्य करना पड़ेगा और स्थानीय आवश्यकताओं की संतुष्टि के लिए नियम के रूप में। कभी-कभी यह प्रश्न किया जाता है कि अब यही बात है तो एक ही क्षेत्र में काउन्टी तथा नगर नाम से दो घटक-अलग इकाइयाँ क्यों रखी जाती हैं।

नगरों एवं काउन्टीज के बीच का अन्तर कम हो रहा है किन्तु मिट नहीं गया है। यह प्रक्रिया बहुत धीमी है। अपने राजनीतिक मण्डन एवं प्रक्रियाओं की दृष्टि से काउन्टीज प्रायः प्रत्येक जगह अधिक प्राथमिक नगरों में पीछे रह गई हैं। यह बात केवल उन काउन्टीज के बारे में ही सच नहीं है जो कि देहाती कार्यों से पुराने हैं बल्कि उनके बारे में भी सत्य है किमति कि कई एक नगर सम्मिलित हैं। काउन्टीज के प्रगति की दृष्टि में पिछड़े जाने के प्रमुख कारण हैं। प्रथम कारण यह है कि राज्यों का अधिकार स्वयं ही काउन्टी सरकार की व्यवस्था करता है और यह बड़ा कठिन है कि इन प्रकार के परिवर्तनों को बदला जा सके। दूसरे, अधिकांश काउन्टीज देहाती हैं और देहाती जिला को जो प्राप्त रहता है उससे वे असंतुष्ट नहीं रहते। इनके अनिच्छित जब काउन्टीज को राज्य के सक्षमों का एक अधिकरण बनाया गया तो यह भी तर्क दिया गया कि राज्य भर में काउन्टीज के संगठन का एक ही रूप होना चाहिए। इस प्रकार सहरी काउन्टीज को पुनर्गठित करने के प्रत्येक प्रयास का देहाती काउन्टीज द्वारा विरोध किया गया। तीसरे, नगर नरका? में किये गए सुधारों के परिणामस्वरूप लुट प्रचाली से साम उठाने वाले राजनीतिज्ञों का हाथ धम गये और वे नगरी को राजनीति की भेषा काउन्टीज की ओर उन्मुख होने लगे जहाँ कि वे अब भी अपने प्रभाव का प्रयोग कर सकते थे। चौथे, नगर सरकार का महत्व एवं स्तर कुछ अधिक उच्च समझा जाता है अतः सहरी जिलों के नागरिकों एवं मनोदाताओं ने काउन्टीज का नगरपालिका के कार्यों की भेषा कम महत्व दिया।

उक्त कारणों के फलस्वरूप ही सहरी जिलों में भी काउन्टीज की प्रगति की गति भेषाकृत धीमी रही। कई एक काउन्टीज में मात्र तक पुरानी विचारधारा की मनभाव ही व्यवहार का निर्देशन दिया जा रहा है। यहाँ मतपत्र काफी सम्बा और उममा हुमा रहता है, प्रशासन विकेंद्रीकृत रहता है, उसमें निरंतरता नहीं पाई जाती, यह और विशेषता होता है वदाधिकारियों की नियुक्ति में योग्यता सिद्धांत को बहुत कम प्रयुक्त किया जाता है। काउन्टी के बजट को बनाने की व्यवस्था भी पर्याप्त सतोषजनक नहीं है। शिक्षा कुछ दशावस्थाओं से काउन्टी के संगठन में अनेक महत्वपूर्ण परिवर्तन किये जा रहे हैं किन्तु इन परिवर्तनों को नये कार्यों की सम्पन्नता के प्रसंग में किया जाता है। इस दृष्टि से काउन्टी कहनाएँ मण्डलों एवं स्वास्थ्य मण्डलों का नाम दिया जा सकता है। ये दोनों वर्तमान समय की ही उपज हैं। जैसे काउन्टी के कृषि सम्बन्धी एजेंट तथा काउन्टी के सड़क इन्जीनियर को भी अधिक पहले की उपज नहीं कहा जा सकता।

जैसे तो काउन्टी तथा नगर सरकार के कार्यों के बीच एक विभाजक रेखा रहती है किन्तु फिर भी यदि हम सावधानी के साथ तुलनात्मक अध्ययन करें तो हम पाएँगे कि उनके कार्यों के बीच पर्याप्त दोहराव होता है और प्रतिरोध भी। नगर और काउन्टी को एकीकृत करने के पक्ष में जो सबसे बड़ा तर्क दिया जाता है वह यह है कि इससे कार्यकुशलता बढ़ जाएगी और सर्वा कम हो जाएगा क्योंकि जिस कार्य को करने के लिये अब एक से अधिक विभाग लगे हुए हैं, एकीकरण के बाद एक ही विभाग द्वारा सम्पन्न किया जा

सरेगा। यद्यपि कार्यों के विभाजन का अपना उपयोग है किन्तु काउन्टी और नगर सरकार के कार्यों के बीच विभाजन करने के बाद वे लाभ प्राप्त हो सकेंगे जो कि होने चाहिये, यह निश्चित नहीं रहता। जॉन स्टुअर्ट मिल (John Stuart Mill) ने बताया था कि उपयुक्त धन विभाजन का अर्थ यह नहीं होता कि प्रत्येक कार्य को छोटे-छोटे टुकड़ों में बांट दिया जाए। इसका अर्थ केवल यह है कि जिन कार्यों को सामान्य व्यक्तियों द्वारा किया जा सके उनको एक साथ मिला लिया जाये और जो कार्य प्रत्यक्ष-अलग व्यक्तियों द्वारा भरी प्रकार सम्पादित किए जा सकें उनकी अलग-प्रलग रख दिया जाये। मि. मिल का यह निष्कर्ष था कि स्थानीय सरकार का किसी भी क्षेत्र में नियंत्रण इच्छित कार्य है और इसलिए प्रत्येक स्थानीय क्षेत्र में सभी स्थानीय कार्यों के लिये एक ही निर्वाचित निकाय होना चाहिये, उसके विभिन्न नामों के लिये प्रत्यक्ष-अलग निकाय नहीं। यदि हम काउन्टी तथा नगर के कार्यों पर एक विहंगम दृष्टि डालें तो यह स्वतः ही स्पष्ट हो जाएगा कि इन दोनों निकायों के बीच कितना सम्बन्ध एवं कितना अतिराव है। काउन्टी भयवा नगर के बारे में सामान्य रूप से कोई भी अध्ययन किया जाना बड़ा कठिन रहता है क्योंकि कोई भी दो क्षेत्र, समान नहीं होते। अध्ययन की सीमा रहते हुए भी विषयवस्तु के ज्ञान के लिए कुछ करना ही होता है।

बैले नगर और काउन्टी दोनों ही में व्यक्ति, धन और पदार्थों की आवश्यकता होती है जिनके द्वारा वे अपने कार्यों को सम्पन्न कर सकें। एक ही नागरिक सेवा विभाग चाहे वह तीन सदस्यों के आयोग के रूप में नाटित हो अथवा एक व्यक्ति वाले अध्यक्ष के रूप में, वह नगर और काउन्टी दोनों की व्यक्तिगत समस्याओं की भाषाणी में सुलभ रहता है। यही बात वस्तुओं की खरीददारी और किये जाने वाले कार्य की तैयारी के बारे में भी नहीं जा सकती है। खरीददारी करने वाले दो विभागों की कोई आवश्यकता नहीं है। उपयोगी होते हुए भी ऐसे विषयों में काउन्टी और नगर के बीच बहुत कम सहयोग रहता है। वित्तीय क्षेत्र में इन निकायों को जो मुख्य कार्य करने होते हैं वे हैं—सम्पत्ति का मूल्यांकन, करों का संग्रह, व्यवस्थित वितरण, सेवाओं का निरीक्षण एवं प्रतिवेदन आदि। जहाँ तक सम्पत्ति करों के संग्रह का या उचित मूल्यांकन का प्रश्न है उनके सम्बन्ध में सामान्य रूप से कोई दोहराव नहीं होता। ये दोनों कार्य सभी स्थानीय इकाइयों के लिए सामान्यतः काउन्टी द्वारा सम्पन्न किए जाते हैं। कुछ नगरों में यह भी व्यवस्था है कि नगर तथा काउन्टी के लिए एक ही भवन रखा जाता है। इस प्रबन्ध में पर्याप्त सुविधा रहती है किन्तु अनेक क्षेत्रों में यह प्रबन्ध नहीं अपनाया गया है।

नगर तथा काउन्टीय सरकार के निकाय होते हैं और इस रूप में इनको व्यवस्थापन एवं प्रशासकीय नियंत्रण रखना होता है चाहे ऐसा वे-साधन के रूप में करें अथवा साध्य के रूप में। यह कहा जाता है कि इन दोनों कार्यों को सम्पन्न करने के लिए नगर तथा काउन्टी में प्रत्यक्ष-भ्रमण प्रबन्ध केवल उन्हीं किया जाना चाहिये जब कि उनके कार्य परस्पर निरन्तर रहते हैं। किन्तु अब हम यह देखते हैं कि नगरों में प्रायः वही जनसंख्या रहती है जो कि काउन्टी की जनसंख्या है। ऐसी स्थिति में यह घनावरण प्रतीत होता है कि नगर

पुनर्निर्माण और काउन्टी मजिस्ट्रेट दोनों का गठन किया जाए। शायद वे क्षेत्र में जो काउन्टी तथा नगर नियमों में जो अलग-अलग प्रवृत्ति दिखायी देती है वह निम्न-

नगर के बीच एकीकरण न केवल सम्भव है बल्कि आवश्यक एवं उपयोगी भी।

यदि हम लैन्ड (Line) प्रणाली के कार्यों पर दृष्टिपात करें तो हम पावेंगे कि इनके सम्बन्ध में काउन्टी एवं नगर सरकार की सहभागिता में ही काम रहेगा। ये निकाय कानून को लागू करने और अपराधियों को सजा देने के कार्य करते हैं। उन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए काउन्टी राज्य के कानून के अधीन प्रायः प्रोसीक्यूटर (Prosecutor), नगराधिकारी और उनके सहयोग, काउन्टी जेल तथा अन्य अधिकारियाँ एवं कर्मचारियों का स्थापना करते हैं। एक काउन्टी के सम्पूर्ण धन का राजस्व नगर भी स्थानीय प्रोसीक्यूटर (Prosecutor) का नियुक्ति कर सकता है जो कि नगरपालिका के अध्यक्ष द्वारा उस पर नियंत्रण करेगा। नगर सरकार एक पुलिस विभाग का गठन भी कर सकती है जो कि राज्य के कानूनों एवं नगरपालिका के अधिनियमों को मोटा-बमों को निरूपण कर सके। इसके अतिरिक्त नगर इन कार्यों की स्थापना भी कर सकती है। जैसे नगराधिकारी यदि चाहे तो अपने कार्यों को नगर की सीमा के बाहर तक ही सीमित रख सकता है किन्तु ऐसा करना जरूरी नहीं है। यही कारण है कि नगराधिकारी की शक्ति एवं नगर पुलिस के बीच प्रायः मतभेद होता जाता है। जिला एवं पुस्तकालयों के क्षेत्र में नगर प्रथम नगर स्वतन्त्र तिन वर्षों के कार्य करते हैं। जब काउन्टी या काउन्टी स्कूल विद्या भी जिला प्रशासन की इकाई के रूप में सामने आ रहा है। जहाँ तब मनोरंजन का प्रश्न है वह मुख्य रूप से नगरपालिका का कार्य है। समाज-कल्याण, स्वास्थ्य एवं भ्रष्टाचार आदि में काउन्टी का विशेष सम्बन्ध रहता है। नगरों के लिये कार्य उनके प्राचीनतम कार्यों में से हैं और इन विभागों के बीच दोहराव की प्रत्येक सम्भावना रहती है। सड़कों एवं पत्रियों में सम्मिश्रित प्रावधानों में निश्चित रूप से दोहराव होने की सम्भावना रहती है। उन कार्यों को करने के लिए धन-सम्पत्ति विभाग लगे रहते हैं जिन्हें कि एक के द्वारा सम्पन्न किया जा सकता है।

काउन्टी तथा नगर के कार्यों के बीच जो एकरूपता पाई जाती है, उसके परिणामस्वरूप समय-समय पर कई एक विकास क्रिय गये उनमें प्रथम यह है कि नगरों के कार्यों की काउन्टी के लिए सौंपा गया। उदाहरण के लिये समाज कल्याण और बच्चों के भ्रष्टाचार एवं सड़कों की सफाई का किया जा सकता है। दूसरे, नगर और काउन्टी के बीच कार्यक्षेत्र एकीकरण स्थापित किया गया। कुछ क्रियाओं को सम्पन्न करने के लिए (जैसे स्वास्थ्य, भ्रष्टाचार, नियोजन आदि) समुक्त प्रवृत्ति किया गया। तीसरे, कुछ ऐसे कार्य थे जिनमें अतिरिक्त की सम्भावनाएँ अधिक थीं, उनको सम्पन्न करने के लिये प्रशासकीय सहयोग स्थापित किया गया। जब नगराधिकारी द्वारा नगर के सार्वजनिक के रेसिपो का

प्रयोग किया जाता है। चोबे, कुछ क्षेत्रों में प्रतिराव एवं संघर्ष बना रहा। उदाहरण के लिए यतिपों एवं सड़कों से संबंधित प्रशासन के क्षेत्र में ऐसी स्थिति रही।

नगर और काउन्टी के बाहरी एकीकरण के लिए एक आंदोलन सा चल रहा है। संयुक्त राज्य अमरीका में ३३ नगर-काउन्टीज हैं। इनमें से नौ वर्जीनिया में हैं। वर्जीनिया में दस हजार की जनसंख्या से ऊपर वाले नगर स्वतः ही नगर काउन्टी बन जाते हैं। कुछ नगर काउन्टीज का एकीकरण तो पूर्णरूप से हो चुका है किन्तु अन्य का प्राक्तिक रूप से हुआ है क्योंकि बहा अब भी पुरानी काउन्टी सरकार अपने-स्वतन्त्र रूप से कार्य कर रही है। व्यावहारिक दृष्टि से यह योजना अत्यन्त सरल है कि अधिक नगर-काउन्टीज क्यों नहीं हैं। यदि नगर-काउन्टी के संगठन का अर्थ यह होता है कि उनमें केवल काउन्टीज और नगरों को ही लिया जाए तो ऐसे अनेक प्रदेश बाकी रह जाएंगे जो कि नगरों की सीमाओं के आसपास बसे हुए हैं। इसका अर्थ यह हुआ कि नगर-काउन्टी में पूरे राजधानी क्षेत्र को शामिल नहीं किया जाएगा। यदि नवीन व्यवस्था के अन्तर्गत पुरानी काउन्टी की सीमाओं को बनाये रखना है तो इसके लिए अनेक देहाती क्षेत्रों को भी शामिल करना होगा। यह व्यवस्था देहाती निवासियों के बड़े विरोध का पात्र बनेगी। इसी प्रकार यदि सभी ग्रामीण क्षेत्रों को मिलाते हुए नई सीमा रेखाएँ खींची जाएगी तो आंचलिक प्रदेशों के निवासी केन्द्रीय नगर के साथ मिलने का विरोध करेंगे।

यह कहा जाता है कि ग्रामीण-देहाती समस्याओं के लिए कोई आदर्श मुभाव नहीं है किन्तु फिर भी हमारे देशों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि सभी आंचलिक प्रदेशों को संयुक्त करने वाली नगर-काउन्टी एक सर्वोत्तम सम्भव मुभाव है। कनाडा में यह व्यवस्था स्थित है। इंग्लैंड तथा वेल्स में भी इस दिशा में प्रगति हो रही है।

नगर और स्कूल जिला

[City and the School Districts]

बड़े नगरों में शिक्षा व्यवस्था एवं प्रोत्साहन का कार्य सामान्यतः एक निर्वाचित या नियुक्त मण्डल को सौंप दिया जाता है। इस नियम का एक अपवाद संयुक्त नगर है जहाँ कि स्कूलों के प्रबन्ध को नगर परिषद या प्रायोग को सौंप दिया जाता है जिसके एक सदस्य को मेयर द्वारा शिक्षा का अधिकार बना दिया जाता है। इस नगर में शिक्षा नगर प्रशासन की साधारण शाखाओं में से एक समझी जाती है। बड़ा नगरपालिका प्रशासन की सभी शाखाओं को एक व्यवस्था में एकीकृत कर दिया गया है। दूसरे नगरों में प्रशासनिक व्यवस्था के अन्तर्गत पर्याप्त पृथक्करण रखा जाता है। कई एक स्थानों पर स्कूल जिले को एक पृथक् नियमों का रूप दिया है। इन दो वर्तियों के बीच भी एक व्यवस्था की कल्पना की जा सकती है जिसने कि एकीकरण तो हो किन्तु कुछ पृथक्ता भी बनी रहे।

प्रायः प्रत्येक नगर में एक स्कूल मण्डल होता है। इनके सम्बन्ध में एक मुख्य प्रश्न यह है कि ये मण्डल सरकार की कितनी स्वतन्त्र इकाई हैं तथा किस सीमा तक यह नगर-परिषद एवं नगर अधिकारियों पर आश्रित हैं।

तत्पश्चात् मध्यमन करने पर यह बात जाना है कि छोटे नगरों में स्कूल शिक्षा को अधिक स्वतन्त्रता प्रदान की जाती है। इसका मुख्य दो कारण हैं। पहला यह कि बड़े क्षेत्रों में स्कूल-शिक्षा का साकार भी बड़ा होता है। बड़े नगरों की जनक सेवाएँ सम्पन्न करने होती हैं। इन सेवाओं के बीच पर्याप्त प्रतिस्पर्धा रहता है और ऐसी स्थिति में सामाजिक शिक्षा जैसे कार्य को अन्य दूसरी सेवाओं से अलग नहीं किया जा सकता। दूसरे, छोटे नगरों में क्षेत्रीय प्रशिक्षण को ध्यान में रखा जाता है। न्यू इंग्लैण्ड एवं मध्य एटलान्टिक के राज्यों में स्कूलों का नगर सरकार के अधीन रखा गया है किन्तु उत्तरी बेल्जीय एवं पश्चिमी राज्यों में स्कूल नगर सरकार के नियन्त्रण से परे हैं। दक्षिण के राज्यों में शान्ति की प्रशिक्षण का व्यवहार पाया जाता है। जिन राज्यों में शिक्षा व्यवस्था का पहला संगठन किया गया उनमें उस प्रकार की प्रतिस्पर्धा प्रदान करने की बात नहीं मानी गई। मध्यपूर्वी राज्यों में जब शिक्षा व्यवस्था का प्रारम्भ किया गया तो न्यू इंग्लैण्ड राज्यों में पुराने में स्कूल-शिक्षा बनाने की बात ही नहीं मानी गई। इसका विपरीत टाउन सरकार को ही स्कूलों की व्यवस्था करने का उत्तरदायित्व मिला गया किन्तु कानांतर में शिक्षा का राजनैतिक प्रभाव से ध्यान रखने की दिशा में प्रयास किए गए हैं। व्यवस्थापकों में भी यह उचित, बुद्धिमत्तक एक बुद्धिपूर्ण समझा कि बिना उद्देश्य के लिए विनियमन स्थापित हो जाए। इस प्रकार स्कूल-शिक्षा पार्क-शिक्षा तथा अन्य विनियमन प्रतिस्पर्धा जिले में आए। विकेन्द्रीकरण से पूर्व यह व्यवस्था उन समय अत्यन्त उपयोगी मिला हुई जब कि कार्य कम से थोड़े अधिकारों सरकारों के अधिकारी बिना केन्द्र के कार्य करते थे।

स्वतन्त्रता प्राप्त हो जाने के समय में विराट में जनक नक प्रदान किए जाने हैं। जब स्कूल मन्त्रालयों को स्वायत्तता दिया गया कि वह न प्रत्यक्ष पुराने मन्त्रालयों के रूप में संगठित किया गया तो उनके द्वारा प्रत्येक ऐसे प्रयास का विरोध होना लगा जो कि उनकी नगरपालिका मन्त्रालयों के नियन्त्रण के अधीन लाये। जब नगरपालिका विभागों के एकीकरण का प्रारम्भ हुआ तो जनक स्वतन्त्र विरोध मन्त्रालयों को सम्पन्न कर दिया गया और उनके कार्य नियमित नगर विभागों की हस्तान्तरित कर दिए गए। स्कूल-मन्त्रालय पर भी इस नवीन प्रवृत्ति के अधीन प्रभाव डाला गया किन्तु इनके द्वारा अन्य मन्त्रालयों की अपेक्षा अपनी स्वतन्त्रता को बचाए रखने के लिए अधिक प्रयास किया गया। स्वतन्त्रता के लिए इस प्रारम्भिकता में स्कूल मन्त्रालयों एवं शिक्षा मन्त्रालयों ने स्कूलों को नगरपालिका सरकार से अलग रखने के लिए अनेक तर्क प्रस्तुत किए। इन तर्कों का अध्ययन करना स्कूल शिक्षा से सम्बन्धित ज्ञान को पर्याप्त मात्रा में करने के लिए उपयोगी रहेगा। पहला तर्क यह दिया गया कि शिक्षा राज्य का कार्य है न कि नगरपालिका का। कई एक राज्यों में यह स्पष्ट रूप से उल्लेख कर दिया जाता है कि व्यवस्थापिका द्वारा सामाजिक स्कूलों के लिए सामान्य एवं एकल व्यवस्था की जाएगी। प्रत्येक राज्य में स्कूलों का संगठन एवं प्रबन्ध के लिए अनेक कानून पाए जाते हैं। बहुत ही राज्यों में स्थानीय स्कूल इकाइयों को अनुदान की एक बड़ी मात्रा प्रदान की जाती है। यदि हम स्कूल शिक्षा तथा नगर के बीच स्थित सम्बन्ध का अध्ययन करें

ने पाए थे कि नगर भी राज्य वा एक ऐसा ही अभिकरण है जैसा कि स्कूल जसा होता है। नगरों द्वारा छात्रों मोना में पुलिस, स्वास्थ्य, सड़क आदि राज्य सेवाएं प्रदान की जाती हैं। इस दृष्टि से नगर और स्कूल मिले के बीच एक मात्र अन्तर यह है कि नगर अनेक उद्देश्यों के लिए राज्य का अभिकरण होता है जब कि स्कूल-जिला केवल एक ही उद्देश्य के लिए राज्य का अभिकरण है।

स्कूलों को स्वतन्त्र सत्ता बनाने के पक्ष में एक अन्य तर्क यह दिया जाता है कि शिक्षा महत्वपूर्ण विषय है। इसलिए महत्व इतना अधिक होता है कि इसे सम्पन्न करने के लिए पृथक स्थानीय सत्ता का आवश्यकता होती है। शिक्षा का महत्व प्रथम तो सामाजिक दृष्टि से है, दूसरे इसलिए भी कि इस पर एक बड़ी रकम खर्च की जाती है। स्कूलों पर किया जाने वाला खर्च यद्यपि स्थान और समय के अनुसार बदलता रहता है किन्तु फिर भी छोटे नगरों में स्कूलों पर किया जाने वाला खर्च नगरपालिका की कुल बजट के या तो बराबर होता है अथवा उससे भी अधिक। यह तर्क महत्वहीन नहीं कहा जा सकता और यदि धन की इतनी बड़ी मात्रा को एवं अच्छे औद्योगिक नीति को प्रवर्धित करने के लिए पृथक स्कूल सत्ता की आवश्यकता है तो पार्यव्यय पर निश्चित रूप से जोर दिया जाना चाहिए। कुछ विचारक ऐसे भी हैं जिनसे कि इस तर्क की प्रामाणिकता पर संक है। उनका कहना है कि ऐसे स्कूल प्रायः भ्रष्टाचार के रूप में ही मिलते हैं जिन पर कि कर्मी न हों, जो मावधानी के साथ नियोजन करें, जो स्कूल की रचना में भ्रष्टाचार न करें तथा सामान खरीदते समय मित्रव्ययता से काम लें। ऐसे उदाहरण सामान्यतः नहीं होते हैं। इसलिए यह किया जाता है कि शिक्षा सम्बन्धी प्रशासन को मन्त्रालय के हाथों में छोड़ दिया जाता है और वित्तीय प्रबन्धन कक्षाओं उससे ले ली जाती है। यदि स्कूलों के वित्तीय मामलों पर नियन्त्रण का अधिकार सौंप दिया जाए तो इसके परिणामस्वरूप नगरों की नीति से सम्बन्धित महत्वपूर्ण प्रश्नों पर भी नियन्त्रण प्राप्त हो जाएगा। वे नगर के अन्य कार्यों के साथ शिक्षा के एकीकरण जैसे विषयों पर भी विचार करने लगेंगे।

तीसरे, यह कहा जाता है कि यदि स्कूलों को नगर सरकार से स्वतन्त्र रखा गया तो वित्तीय व्यवस्था ठीक प्रकार की जा सकेगी। यदि यह प्रावधान रखा गया कि स्कूल विभाग को अपने बजट अनुमान तैयार करके एक केन्द्रीय नगर बजट सत्ता के सम्मुख प्रस्तुत करने चाहिए तो स्कूलों को स्वास्थ्य, पुलिस आदि विभागों के साथ प्रतिस्पर्धिता करनी होगी। यह तर्क इस विचार पर आधारित है कि शिक्षा नगर सरकार के अन्य किसी भी कार्य से अधिक महत्वपूर्ण है और इसलिए उसे अधिक महत्व दिया जाना चाहिए। इस बात से मना नहीं किया जा सकता है कि लोकप्रिय शिक्षा व्यक्तिगत प्रगति एवं प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं के लिए अत्यन्त आवश्यक है किन्तु फिर भी शिक्षा का प्रथम कार्य नहीं कहा जा सकता। शिक्षा को अपूर्ण बनाने से पूर्व जीवन रक्षा, बीमारी एवं मृत्यु से सुरक्षा तथा अन्य कुछ कार्य सम्पन्न करना अधिक जरूरी होता है। अनुक्त राज्य घमरोका एक सम्पन्न समाज होते हुए भी ऐसा

नमराय नहीं है जो कि प्रत्येक सरकारी कार्य के लिए हर समय जितना ही धन प्रदान कर सके। ऐसी स्थिति में सभी नगरवासी मांगों पर उनके गुण के आधार पर विचार किया जाना चाहिए। यह कहा जाता है कि कई नगर नगरवासी ने बहुत समय तक स्कूलों के बजट पर नियन्त्रण रखा। किन्तु इसके परिणामस्वरूप कभी भी किसी कार्य में रुकावट नहीं आई।

स्कूलों को एक पुष्पक सत्ता बनाए जाने के पक्ष में एक अन्य तर्क यह दिया जाता है कि यदि हम स्कूलों को राजनीति से बाहर रखना चाहते हैं तो उाझे नगरपालिका के नियन्त्रण में स्वतन्त्र रखना होगा। यहाँ राजनीति से हमारा तात्पर्य केवल सार्वजनिक नीति निश्चित करने से नहीं है बल्कि लूट प्रणाली, भ्रष्टाचार, भाई-भतीजेवाद, आदि का रोकने से है। उन्नीसवीं शताब्दी के अन्तिम दिनों में नगर सरकार पर्याप्त बदनाम हो गई थी। नगर राजनीति के अनेक लोगों ने जनता के लक्ष्य से अलग प्रायः सम्पन्न बतान के मागें कूट लिए हैं। उन्होंने खजाने मित्रों को ऐसे पद और दिये हैं जिनमें पर्याप्त वेतन दिया जाता था किन्तु काम कुछ भी नहीं किया जाता था। उन्होंने सस्ते और दोस्तपूर्ण मामान की ऊँचे मूल्य में अच्छा और नगरपालिका के ठेके से रिस्कते ली। दूसरे कक्षों में उनके द्वारा नगर के खजाने का लुट कर लूटा गया। अब नगर सरकार का यह कर कर्जत प्रतीत का अभावही कहाँ भी मान्य रह गया है। वर्तमान समय में हमारा ध्यान केवल ईमानदारी एवं सज्जनतापूर्ण बन गया है किन्तु फिर भी कुछ उत्तमस्त्रीय अवकाशों का अब भी अस्तित्व है। नगर सरकार के दोषों में तत्कालीन दल में मुक्त नहीं थे बल्कि भी नवन निर्माण, विद्यालयों की सरीरदारी आदि कार्यों में यह प्रकार के भ्रष्टाचार करते जाते थे। इस दृष्टि से यह कहा जा सकता है कि यदि स्कूलों को पुष्पक सत्ता के रूप में संवर्द्धित कर दिया गया तो इस बात का प्रमाण है कि ये ईमानदारीपूर्वक कार्य कर सकेंगे। तथ्यों का अध्ययन करने से यह स्पष्ट हो जाता है कि स्कूल-मण्डल लूट व्यवस्थापूर्ण राजनीति से स्वतन्त्र नहीं थे और उन्होंने अपने घर मरने के अलग रास्ते खोज दिये थे। या राजनीतिक समुदाय नगर सरकार पर नियन्त्रण रखता है उसी का नियन्त्रण स्कूल पर भी रहता है। अब नगर सरकार भ्रष्टाचारी बन जाती है तो स्कूल भी उस हवा से प्रदूषित नहीं रह सकते बल्कि उनके सगठन का कोई भी रूप नहीं दे दिया जाये। व्यवहारिक दृष्टिकोण से विचार करने पर यह प्रतीत होता है कि यदि स्कूलों को नगर सरकार के साथ सम्बन्ध कर दिया जाय तो उन पर कम राजनीतिक दबाव आने की सम्भावना है किन्तु जब उनकी स्वतन्त्र इकाई बना दिया जाता है तो उन पर अधिक राजनीतिक दबाव आने जाते हैं।

एक तर्क यह भी दिया जाता है कि यदि स्कूल मण्डलों का स्कूलों पर हर दृष्टि से नियन्त्रण रखने का अधिकार दे दिया जाये तो हमसे सक्ति एवं उत्तरदायित्व की भली प्रणाली केन्द्रावृत्त किया जा सकेगा। यह बात केवल स्कूलों को ध्यान में रख कर कही जाये वह सही सिद्ध हो सकती है किन्तु यदि सम्पूर्ण नगर सरकार पर विचार करते हुए इस पर विचार किया जाये तो गतत होगा। स्कूलों को नगर सरकार से अलग कर देना केन्द्रीकरण नहीं

जगह है। जो करते हैं उनका सभी कार्यों को इतिहास भवना वृद्धि दोनों की ओर से ही माधारहीन है। सरकार राष्ट्रीय, राज्य एवं स्थानीय—नयी स्तरों पर जन कल्याणों की माधना के लिए कार्य करती है। इस तथ्य की पूर्ति के लिए सरकार द्वारा बनेक सेवाएँ प्रदान की जाती हैं। शिक्षा भी इन्हीं सेवाओं में से एक है जो कि बहुत बाद में प्रारम्भ की गई है। सहाय, प्रक्रिया एवं प्रयुक्त साधनों की दृष्टि से यह मुक्तः सरकार के अन्य कार्यों ने निम्न नहीं होता। राज्य एवं राष्ट्रीय स्तरों पर तो यह सरकार की सामान्य उद्देश्य वाली इकाईयों का एक भाग होती है।

इन तथ्यों को ध्यान में रखते हुए हो कई एक विचारक यह विचार प्रकट करते हैं कि 'नगर' एक इकाई होता है। इनका सेवाओं के माधार पर विभाजन नहीं किया जा सकता। सेवाएँ प्रत्यक्ष-प्रत्यक्ष प्रकार की होते हुए भी निश्चित व्यक्ति समान हो होते हैं चकि करदाता भी वही लोग होते हैं। एक परिवार की भांति नगर सरकार को यह सोचना होता है कि वह किम सेवा पर कितना खर्च करे। आवश्यक व्यय का बजट भी एक ही तरह बनाया जाता है। इस व्यवस्था को कुछ विचारकों द्वारा उपयोगी बनाया जाता है। उनका कहना है कि इसके द्वारा व्यय में नियंत्रणता बरती जा सकती है। ऐसा हो सकता है कि स्कूल मण्डल एवं नगर सरकार दोनों की ही किसी सामान्य वस्तु की आवश्यकता हो, उसे प्रत्यक्ष-प्रत्यक्ष मंगाकर अधिक खर्च करने की अपेक्षा क्यों न एक ही जगह मंगा लिया जाये।

वर्तमान समय में वस्तु-स्थिति यह है कि स्कूल एवं जिले प्रतिवर्ष अधिक से अधिक निकट आते जा रहे हैं। यह निकटता कई माधारों पर स्थापित हो जाती है। ये समुक्त रूप से मनोरंजन कार्यक्रम प्रारम्भ कर सकते हैं, एक ही कम अधिकारी रख सकते हैं, एक दूसरे की सुविधाओं का समुक्त रूप से उपयोग कर सकते हैं, कानूनी एवं इन्जीनियरिंग सेवाओं का मिलजुल कर प्रदान उठा सकते हैं। इस प्रकार इन दोनों के बीच सहयोग एवं निकट सम्पर्क के भवन्तरों की माया बड़ गई है। मुख्य प्रश्न वितीय नियंत्रण के सम्बन्ध में पैदा होता है। यदि उभट सत्ता को केन्द्रीय रूप से एक ही रखा गया तो यह भाषा की जाती है कि इससे नियंत्रणता बायेसी तथा कार्यकुशलता बढ़ेगी। पुस्तकालयों एवं स्कूलों को क्लिबाओं एवं नक्षों के सम्बन्ध में सहयोगपूर्ण रूप से कार्य करना चाहिए। स्कूल तथा पार्क दोनों सामान्य खेल का मैदान प्रदान करके सहयोग कर सकते हैं।

यद्यपि स्कूल सत्ता को नगर सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली अन्य सेवाओं के साथ सहयोग करने की बात का समर्थन प्राप्त किया जाता है किन्तु फिर भी स्कूल मण्डलों को समाप्त करने के बारे में अभी तक कोई ठक प्रदान नहीं किया गया। यह हो सकता है कि विकास के प्रथम सौपान पर यह कदम उठाना भी आवश्यक बन जाये किन्तु प्रायः कोई भी नगर मण्डल के समस्त राशियों को सम्भालने के लिए उत्पुक्त दिखाई नहीं देता।

नगर एवं विशेष जिले

[The Cities and Special Districts]

स्थानीय स्तर पर सरकार के विभिन्न दायित्वों को पूरा करने के लिए विशेष जिले स्थापित किये जाते हैं जो कि अपने आप में स्वतन्त्र इकाइयाँ बन जाते हैं तथा सरकार के स्तरों को लगभग मातृ श्रेणियों में विभाजित करके सहरी राजनीति को जटिलता को और अधिक बढ़ा देने हैं। इन विशेष जिलों की समस्या अनुमानित जागृता होती है किन्तु इन विशेष इकाइयों का अध्ययन अधिक नहीं किया गया है।

विशेष जिलों की स्थापना के पीछे अनेक कारण रहते हैं। कुछ महत्वपूर्ण कारणों में एक यह है कि इन विशेष जिलों के द्वारा विशेषीकरण की प्रवृत्ति प्रदर्शित की जाती है। प्रत्येक विशेष व्यवसाय को पुष्ट महत्व प्रदान करके उसके लिए धन से सज्जित बनाया जाता है। विशेष जिलों की स्थापना के अन्य कारणों का सम्बन्ध कई नगरों की क्षेत्रीय सम्पत्तियों से है। अनेक सेवाओं के लिए जिस क्षेत्र की आवश्यकता होती है वह सहर की सीमाओं का प्रति-फलन करता है। सामान्य दृष्टिकोण में स्थानीय सीमाओं के सम्बन्ध में कोई संतोषजनक समायोजन सम्भव नहीं होता अतः प्रत्येक कार्य के लिए धन से व्यवस्था की जाती है। तीसरे, गृह-निर्माण आदि कुछ कार्य ऐसे होते हैं जिनके बारे में यह सोचा जाता है कि वे विशेष जिलों द्वारा अधिक अच्छी प्रकार सम्पन्न किये जा सकेंगे। साथ ही इस क्षेत्रों में धन वाले कार्यों की प्रवृत्ति ऐसी होती है कि यदि उनकी विशेष व्यवस्था अलग से की जाये तो अधिक अच्छा रहे। चौथे, प्रारम्भ में यह संदेह किया जाता है कि नगर सरकार द्वारा दिया गया प्रशासन अच्छा भी हो सकेगा या नहीं—इस अविश्वास के परिणामस्वरूप विशेष जिलों की स्थापना की गई जो कि भ्रष्ट परिवर्तन के अधिक नियन्त्रण के बिना ही कार्य कर सकें।

विशेष जिलों का संगठन एकल नहीं होता, यह प्रत्येक जिले का अलग-अलग होता है। इनमें से कुछ का प्रशासकीय विकास निर्वाचित होता है जब कि अन्य को नियुक्ति द्वारा संगठित किया जाता है। नियुक्ति व्यवस्था का प्रयोग अधिक सामान्य रूप से किया जाता है।

नगर एवं उनके बाहरी भाग

[Cities and the Suburbs]

सन् १९३० की सन्तुष्ट के अनुसार नगरों के बाहरी भागों में ३०.९ प्रतिशत जनसंख्या रहती थी तथा इसमें कुल भूमि क्षेत्र का ८७.७ प्रतिशत भाग व्यस्त था। इन प्रदेशों में प्रति वर्गमील में रहने वालों की संख्या ५२८ थी जब कि केन्द्रीय नगर के निवासी प्रति वर्गमील में ८३८० रहते थे। सन् १९३० से लेकर ४० तक के दस वर्षों में नगरों की जनसंख्या ४.७ प्रतिशत बढ़ी जब कि बाहरी प्रदेशों की जनसंख्या में १४.४ प्रतिशत भी वृद्धि हुई। कुछ केन्द्रीय नगरों की जनसंख्या बढ़ने की गति रुक चुकी है। कुछ नगर ऐसे थे जिनकी जनसंख्या न घटी न बढ़ी वरन् ज्यों की त्यों बनी रही। केन्द्रीय नगरों की जनसंख्या कम होने का कारण यह था कि यहाँ बस्तियां बहुत पास-पड़ोस थीं, मकान घिरे हुए थे, सरकार के संचालन का व्यवसायिक

था तथा सरकार कर्म से दबी हुई थी। ऐसी स्थिति में इन नगरों की जन-संख्या को कम होना ही था। दूसरी ओर नगरों के बाहरी प्रदेशों में जनसंख्या असीमित रूप से बढ़ने लगी। इन प्रदेशों को कोई सीमा न होने के कारण मुविधा को ध्यान में रखते हुए जनता प्रचार कर सकती थी। इन प्रदेशों में यातायात की सुविधाओं का भी विकास होने लगा तथा बढ़ती हुई जनसंख्या को रोकने का यहां कोई कारण ही नहीं था।

बड़े नगरों की समस्या यह थी कि उनके बाहरी प्रदेशों का विकास अपेक्षाकृत अधिक होता था। दक्षिण के राज्यों के राजधानी क्षेत्रों में अन्य क्षेत्रों की अपेक्षा बाहरी प्रदेशों की संख्या कम है। वर्जोनिआ के रिचमंड की जनसंख्या लगभग २५००००० है किन्तु इसके कोई बाहरी प्रदेश नहीं है। इसका एक कारण सम्भवतः यह है कि यहां संयुक्तीकरण की प्रक्रिया अधिक सरल है। दो साल से अधिक निवासियों वाले राजधानी जिलों में नगर तथा उसके बाहरी प्रदेश के भाषाओं सम्बन्ध पर्याप्त जनभूतपूर्ण बन जाते हैं। केन्द्रीय नगर में भी अधिक रहता है और क्षेत्र कम। यह अपनी सीमाओं से बाहर नियंत्रण की पर्याप्त गतिविधियां नहीं रखता। इसके प्रतिरूप यह पुलिस, अग्निरक्षा, यातायात नियंत्रण तथा अन्य क्षेत्रों केवल अपने निवासियों को ही प्रदान नहीं करता बल्कि उन लोगों के लिए भी जो कि इनकी सेवाओं से बाहर रहते हैं किन्तु प्रति दिन जाते और जाते रहते हैं। नगरों की गतिशील जनसंख्या दिन प्रतिदिन बढ़ती जा रही है। निवास की दृष्टि से लोग बाहरी प्रदेशों में चले जाते हैं जहां कि उनको यह भासा रहती है कि वहां कम धूल और और मिट्टी, अधिक स्थान प्राप्त होगा, अच्छे पशुओं प्राप्त होंगे, सम्भवतः कम कर देने होंगे। कभी-कभी पूरे कारखाने के रजिस्ट्रार ही अधिक स्थान वाले उपयोगी प्रदेशों की तलाश में नगरों के बाहर चले जाते हैं। जैसे सामाजिक एम बायिक सदस्यों की दृष्टि में नगर एक जैसे ही होते हैं किन्तु सरकार एम राजनीति की दृष्टि से नगरों में अनेक फिरोक पड़ जाते हैं। यह हो सकता है कि एक प्रदेश में बहुत सारे अपराधी रहते हों तथा जो कानून तोड़ने का अपना व्यापार दूसरे प्रदेशों में करते हों। यह भी हो सकता है कि अग्नि सुरक्षा या गृहों की सफाई में सम्बन्धित विनियमों का एक नगर-पालिका का अभाव अन्य पड़ोसी नगरों के लिए बाधक बन जाये। चैक माता, जुआरी, अगवासी, और धादि नगरपालिकाओं की सीमा-रेखाओं का बहुत कम ध्यान रखते हैं। धन-स्थानीय आवाजाज, नगर नियोजन, गड़ एवं नवन विनियमन, सफाई, पुलिस, जनवितरण आदि अनेक कार्यों को राजधानी प्रदेश की दृष्टि से सम्पन्न किया जाना चाहिए।

केन्द्रीय नगर एक बाहरी प्रदेशों के बीच सहयोग तथा सद्भावना उत्पन्न करने के लिए अनेक प्रशासनिक प्रयास किये गये हैं। एक प्रयास यह है कि केन्द्रीय नगर बाहरी प्रदेशों को ठेके के आधार पर अनेक सेवाओं प्रदान करता है। परन्तु बाहरी प्रदेशों की जनता में इन सेवाओं का व्यय अपेक्षाकृत अधिक लिया जाता है किन्तु फिर भी यह सर्वां उल्लेख्य कम पड़ता है जो कि समय से इन सेवाओं का प्रबन्ध करने पर जा सकता है। जैसे बाहरी प्रदेशों के निवासियों को भी अच्छे प्रकार की सेवाओं प्राप्त हो पाते हैं। कई बार

पुनित एम घनिष्ठ रक्षा सेवाओं के सम्बन्ध में समुचित अनुबंध कर दिए जाते हैं। ऐसी स्थिति में आवश्यकता के समय प्रत्येक नगर द्वारे की गृहयोजना के लिए सामने आयेगा। इस प्रकार के अनुबंधों का केन्द्रीय नगर की दृष्टि में कोई महत्व नहीं होता किन्तु ये बाहरी प्रदेशों के लिए अत्यन्त उपयोगी रहते हैं। छोटे प्रदेशों को बड़ी मात्रा में होने वाले उत्पादन का मात्र प्रदान करके उनके खर्चे में मितव्ययता लाई जाती है। इस प्रकार की सेवाओं का ड्राग बाहरी प्रदेशों को मुख्य नगर से बाहर बने रहने के लिए तथा इनमें निवेश का प्रयास करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है। इससे गांव भी आधुनिक प्रवेश कई एक मुख्य नगर की सेवाओं से बिना कुछ भी प्रदान किए लाभ में लगे रहते हैं। इन सब बातों पर विचार करने के बाद यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण रहेगा कि ये उन बड़े बाहरी प्रदेशों के बारे में प्रयोग नहीं होनी जा कि केन्द्रीय नगर के अधिग्रहीत भाग हैं किन्तु छोटे प्रदेशों पर यह निर्विवाद रूप में लागू होती है।

यह एक तथ्य है कि अनेक बाहरी प्रदेश औद्योगिक क माध्य इसलिए गठित हो गए हैं कि वे अपने आसपास मुख्य नगर के साथ मिलाने से बचाए रख सकें। ये सब स्थिति पर पूरी तरह से विचार किए बिना तथा नियोजन किए बिना ही निर्धारित कर लिए जाते हैं। यह नहीं मोचा जाता कि इन प्रकार से गठित आधुनिक प्रदेश में पर्याप्त जनसंख्या, उद्योग एवं व्यापार रहे सकेंगे प्रथम नहीं, वे वर्तमान नगर सरकार की प्रभावशाली रूप से मर्यादित कर सकेंगे प्रथम नहीं। आधुनिक प्रदेशों के अधिवास निवासों आधुनिक दृष्टि से उच्च श्रेणी के नहीं होते। इनमें कम साधन वाल अधिवास परिवार इसलिए आकर्षित होते हैं ताकि वे कर दे सकें किन्तु बाद में उनकी यह भाव होता है कि जब वे शिक्षा, जल विवरण, सफाई एवं अन्य बाहरी सेवाओं की व्यवस्था चाहते हैं तो उनको केन्द्रीय नगर की अपेक्षा एक जैसे प्रथम एम प्रकार के घरों के लिए अधिग्रहण कर देने होते हैं। दूसरे आधुनिक प्रदेश कुछ जनमान निवासियों को इसलिए आकर्षित कर पाते हैं कि इन प्रदेशों में उनको विज्ञान का अधिक अवसर मिलेगा। जिन प्रदेशों में ऐसे निवासियों की संख्या अधिक रहती है वे आसानी से आधुनिक शहरी सेवाओं के लिए पर्याप्त धन प्रदान कर सकते हैं किन्तु जिन बाहरी प्रदेशों में और कोई नहीं रहता केवल गरीबों और मजदूरों का हा घर होते हैं व प्रथम स्थानीय सरकार के कार्यों की आर्थिक व्यवस्था आसानी से नहीं कर पाते।

बाहरी प्रदेशों की प्रशासनिक स्वतंत्रता देने के पक्ष में अनेक बातें नहीं आती हैं। इनके पास में स्वतंत्रता प्राप्त कर थोड़ा अवसर भी रहता है। इन आधुनिक प्रदेशों में रहने वाले स्त्री और पुरुष व्यक्तिगत रूप से अपनी सरकारों को अधिक प्रभावित कर सकते हैं। इसका कारण यह है कि ये अधिकारी उनके निवृत्तस्थ होते हैं और उन तक कभी भी पहुंचा जा सकता है। इस दृष्टि से यह कहा जा सकता है कि छोटे समुदायों में अधिक प्रभाव रह सकेगा। कुछ आधुनिक प्रदेश केन्द्रीय नगर की भांति ही श्रेष्ठ प्रकार से प्रशासित होते हैं अब कि अन्य का प्रशासन उनसे भी अच्छी प्रकार से किया जा सकता है। आधुनिक प्रदेशों की स्वतंत्रता के लिए कुछ दूसरे तर्क

मी दिए जा सकते हैं किन्तु इन वर्गों की सार्यकता एवं उपयोजिता तथ्यों के दूसरे पहलुओं को देखने पर महत्वहीन बन जाती है। यह स्पष्ट है कि जब एक ही राजधानी क्षेत्र में अलग-अलग सरकारें कार्य करती हैं तो इसके परिणामस्वरूप प्रभावशील लोकसेवाओं के मार्ग में बाधा आती है और वित्तीय व्यवस्था मजबूती प्रकार से नहीं हो पाती। इसके अतिरिक्त प्रशासनिक व्यवस्था प्रांचलिक प्रदेशों एवं केन्द्रीय नगर दोनों के लिए हानिकारक बन जाती है। राजधानी जिलों में वर्तमान समय में जो क्षेत्रों के विस्तार या भरावकता की स्थिति है उसके लिए एक सीमा तक राज्य सरकार भी उत्तरदायी है क्योंकि इसके द्वारा उन सेवाओं को प्रशासित करने के लिए कोई एकलप राजधानी सत्ता स्थापित नहीं की जाती जो कि पूरे क्षेत्र के लिए आवश्यक सेवाओं को प्रदान किया जा सके। जब कोई व्यक्ति बहरी क्षेत्रों की भीड़भाड़ एवं सकीलताओं से तप भा जाते हैं तब वह इससे बचने के लिए प्रांचलिक प्रदेशों की ओर दौड़ता है किन्तु सीधे ही उसे यह अनुभव होता है कि जिस परेशानी से बचने के लिए उसने अपना पहला निवास स्थान छोड़ा वही परेशानियाँ उसके साथ-साथ वहाँ भी धीरे-धीरे घाने लगी हैं। इन परेशानियों को सुलभाने का एकमात्र रास्ता यह है कि एक सक्रियगामी और सामन्जस्य पूर्ण राजधानी सरकार स्थापित की जाए जो कि सामान्य आवश्यकता वाली सेवाओं को सम्पन्न कर सके।

इस सम्बन्ध में यह एक मुख्य समस्या मानी जाती है कि लोग नगर करों एवं सत्तरदायित्वों से राहत पाने के लिए नगरों को छोड़कर प्रांचलिक प्रदेशों की ओर बढने लगते हैं। इस समस्या के लिए स्पष्ट रूप से किमी को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। कुछ विचारक यह भी कहते हैं कि यदि इस समस्या को सुलभ किया गया तो भी राजधानी सरकार से सम्बन्धित मूलभूत प्रश्नों का समाधान नहीं किया जा सकता। मुख्य प्रश्न यह है कि बहरी केन्द्रीयकरण के अभाव से उत्पन्न कठिनाईयों को किस तरह से दूर किया जाने और नगरपालिका सेवाओं में राजधानी प्रदेशों की जनता को किस प्रकार एक उच्चस्तर प्रदान किया जाए।

स्थानीय स्तर पर सरकार के रूप

[FORMS OF GOVT. AT LOCAL LEVEL]

स्थानीय स्तर पर समुक्त राज्य अमेरीका में सरकार का जो संगठन वर्तमान समय में प्राप्त होता है वह अपने अतीत के लघ्वे विकास तथा उत्पन्न मान वाली समस्याओं के समाधान-स्वरूप किए जाने वाले प्रयासों के परिणाम है। सरकार के स्वरूप वा स्थानीय स्तर पर महत्व भूतपूर्वों की परिधिओं से बाहर है। स्थानीय स्तर पर नगर सरकार को प्रभावशाली रूप से अपनी नीतियाँ बनाने व प्रियान्वित करने तथा प्रशासन को संचालित करने के लिये सरकार को प्राप्त, उन्हीं इकाइयों को धपनाया जाता है जिन्हें कि राष्ट्रीय स्तर पर धपनाया जाता है। व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका तीनों ही धपना योगदान प्रदान करती हैं। नगर सरकार की संगठनात्मक बनावट द्वारा ही यह सम्भव होता है कि वह कार्यों का संचालन कर सके, नेतृत्व को धारकित कर सके और उसे प्रयुक्त कर सके, धविष्य के लिए योजना बना सके, जहाँ कहीं आवश्यकता हो वहाँ निर्णयदात्मक बहम उठा सके, जनहित की साधना कर सके, जाता के नियंत्रण में रह कर कार्य सके, धादि-धादि।

नगर सरकार का संगठन उस समय तक अपनी प्रकार समझ में नहीं आता जब तक कि उसके इतिहास पर दृष्टिपात न किया जाए। सरकार के सभी रूपों की भाँति नगर सरकार का धनित्व भी समय में रहता है। समय के आधार पर ही उसको नापा जा सकता है और उसके संचालन तथा परिवर्तन को भी समय के सन्दर्भ में ही देखा जा सकता है। नगर सरकार के चार्टर को जब बनाया गया था तो यह एक प्रकार से उस समय धनुमन की जाने वाली नक्तियों एवं विचारों की प्रतिधियाँ थी। उसके बाद जब भी नवी आवश्यकताओं, विचारों एवं सामाजिक शक्तियों ने जोर डाला तो इसमें परिवर्तन किये गये। सामाजिक सस्याओं का संबंधेष्ट रूप में हर समय के, हर ध्यक्ति की, हर आवश्यकताओं को पूरा नहीं कर सकता। उसका उपयोग एवं महत्व इस बात पर निर्भर करता है कि समय और स्थान के साथ-साथ उसमें परिवर्तन किए जाए। नगर सरकार कुछ सामान्य लक्ष्यों की साधना के लिए कार्य करती है और जब ये सामान्य लक्ष्य स्पष्ट रूप से उन्नेषित कर दिए जाते हैं तो उनकी साधना के लिए उचित

संगठन पर भी विचार किया जाता है। संगठन के कुछ ऐसे रूप होते हैं जिनको ग्रन्थ की प्रपेक्षा परिवर्तित परिस्थितियों के अधिक अनुकूल बनाया जा सकता है ज्योंही समय की आवश्यकताएं बदलती हैं इनका रूप भी स्वतः ही उस परिवर्तन के अनुरूप बन जाता है। संयुक्त राज्य अमेरीका में नगर सरकार के संगठन एवं रूप को ऐतिहासिक प्रसंग में देखना, उनके वर्तमान रूप को समझने के लिए पर्याप्त महत्वपूर्ण है।

नगर सरकार के रूप की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

[The Historical Background of the Form of City Govt.]

स्वतन्त्रता प्राप्त करने से पूर्व उपनिवेशवादी काल में न्यू इंग्लैण्ड के टाउनों का प्रशासन सरकार के टाउन मिटिंग्स द्वारा संचालित किया जाता था। न्यू इंग्लैण्ड के अतिरिक्त ग्रन्थ उपनिवेशों में चार्टर प्राप्त विभिन्न बॉरोज़ थे जिनकी संख्या तीस से भी अधिक थी। उस काल में न्यूयार्क तथा फिलाडेल्फिया नगरों में सरकार का जो रूप प्राप्त होता था वह एक प्रकार से संयुक्त राज्य अमेरीका की नगर सरकारों का प्रतिनिधित्व करता था। इन दोनों नगरों की सरकारों ने शेष भागों की सरकारों पर उत्तेजनशील रूप से प्रभाव डाला।

प्रारम्भ में नगरपालिका सरकार की शक्तियां मतदाताओं के एक सीमित समूह के हाथों में निहित थीं। फिलाडेल्फिया, ब्रिगापालिस तथा कुछ अन्य बॉरोज़ निगम थे। इन नगरों के चार्टर में मुख्य रूप से जो नाम दिए गए थे वे निगम के सदस्यों या उसके कार्यालयों के अधिकारियों के ही नाम नहीं थे बरन् इनमें उन लोगों के नाम भी सम्मिलित थे जिनको कि रिवन स्थानों की पूर्ति के लिए छांटा जाता था। ऐसे अधिकारियों की संख्या को बढ़ाया भी जा सकता था। नगरपालिका के अधिकारियों के लिए किसी प्रकार के सार्वजनिक निर्वाचन नहीं होते थे। ये नगरपालिकाएं जनता के प्रति उत्तरदायी नहीं होती थीं। कहीं-कहीं इन नगरपालिकाओं पर जनता का थोड़ा नियंत्रण होता था। बड़ा स्वतन्त्र व्यक्तियों (Freemen) द्वारा वार्षिक रूप से नगरपालिका के कुछ प्रतिनिधियों को चुना जाता था। इन प्रतिनिधियों में सहायक या पारपद होते थे तथा एन्डरमैन तथा अन्य अधिकारी भी रहते थे। न्यूयार्क में सन् १७३० के बाद प्रत्येक वार्ड के मतदाताओं के द्वारा वार्षिक रूप से एक एन्डरमैन, एक सहायक, एक क्लर्क-टर्, एक या अधिक मूल्यांकनकर्ता तथा एक या अधिक कास्टेबलों को नियुक्त किया जाता था। इन प्रकार संयुक्तराज्य अमेरीका में बहुत दिनों तक त्रिपक्षीय मत-पत्र का प्रभाव रहा उसका प्रभाव उपनिवेशवादी नगरों में ही ही चुका था। उपनिवेश काल में प्राप्त नगर सरकार के संगठन की कुछ अपनी विशेषताएं थी जो कि समय-समय पर बदलती रहती हैं।

प्रथम प्रयत्न विशेषता यह थी कि उस समय सरकार के कार्यों के बीच कोई विभाजन नहीं किया गया था। उपनिवेश काल में नगरों का प्रकार छोटा था। सम्भवतः इसीलिए शक्ति धुक्ककरण को अधिक उपयोगी नहीं माना गया। शक्तियों का विभाजन इस प्रकार किया गया था कि विभिन्न अधिकारियों को अलग-अलग कार्य करने के लिए संधि गये किन्तु उस समय कुछ ऐसा

प्रयास नहीं किया गया था कि व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका के रूप में कार्यों का चलन चलन विभाजन किया गया। प्रायः इन तीनों वर्गों के कार्यों को छोड़े बहुत अन्तर के साथ मेयर, एल्डरमैन तथा अन्य महापौरों में बाँटा जाता था। प्रायः सभी अधिकारी एवं कार्यकर्ता प्रत्यक्ष रूप से तथा पूर्ण रूप से सामान्य परिषद के नियन्त्रण में रहते थे। केनाडेलरिया आदि स्थानों पर जो मण्डल कार्य कर रहे थे वे इस कथन का एक प्रकार से अपवाद समझे जा सकते हैं।

उपनिवेशवादी व्यवस्था की इनकी विशेषता इसमें मेयर का एक विशेष स्थान था। उस समय नगरपालिका अध्यक्ष मेयर होता था। इस प्रकार कार्यपालिका प्रायः सभी जगह एक वर्ग था किन्तु उसकी नियुक्ति धनवा निर्वचन द्वारा की जाती थी। उसकी नियुक्ति प्रांतीय गवर्नर या निगम द्वारा की जाती थी। इसके अपवादरूप कुछ ऐसे बारोज भी थे जिनमें कि मेयर का निर्वचन स्वतन्त्र व्यक्तियों के मतों द्वारा किया जाता था। मेयर द्वारा सामान्य परिषद (Common Council) की अध्यक्षता की जाती थी किन्तु उसे निवेदाधिकार की शक्तियाँ दी गई थीं। एक नगर में उसको मन देने का अधिकार भी नहीं था। मेयर को कार्यपालिका देव न भी समस्त शक्तियाँ प्राप्त नहीं थीं। प्रशासनिक शक्तियों का प्रयोग वह परिषद के अन्य सदस्यों के साथ मिलकर करता था। वह नगर का एक परम्परागत अध्यक्ष था, वह कभी-कभी एदेन रूप से अन्य कार्यालयों में भी कार्य करता था। न्यूयार्क में मेयर ने उच्च कास्टेबुल नियुक्त करने की शक्तियाँ प्रदान की गयीं। मोन्टगोमरी के चार्टर में नियुक्ति की इन शक्तियों में कुछ परिवर्तन और कर दिए। मेयर को व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका शक्तियों के प्रति-रिक्त कुछ न्यायपालिका शक्तियाँ भी प्राप्त थीं। वहा रिकार्डर तथा एल्डरमैन शान्ति के न्यायाधीश कहलाते थे और दीवानी एवं कौबदारी मामलों में स्थानीय न्यायपालिका का कार्य करते थे। छोटे-मोटे नागरिक मामले उनके सामने प्रस्तुत किए जाते थे। यदि कोई व्यक्ति नगर के अध्या-देशों के विरुद्ध कार्य करता था अथवा प्रान्त के कानूनों को तोड़ता था तो न्यायालय के द्वारा उनके विरुद्ध कार्यवाही की जा सकती थी। शान्ति के न्यायाधीशों की न्यायिक शक्तियाँ स्थानाय समाज की सभी आवश्यकताओं तक व्याप्त थी। इस प्रकार स्थानीय स्तर पर व्यवस्थापिका, कार्यपालिका एवं न्यायपालिका तीनों ही प्रकार की शक्तियों को समान व्यक्तियों में रखा गया था। इस प्रकार धर्म पैदा किया गया रहा।

नगर सरकार की तृतीय विशेषता रिकार्डर का कार्यालय था। इस अधिकारी को भी गवर्नर या निगम द्वारा नियुक्त किया जाता था किन्तु इसका कार्यकाल प्रायः अनिश्चित रहता था। वह सामान्य परिषद का सदस्य भी होता था। मोन्टगोमरी चार्टर के अनुसार उसे यह शक्ति सौंपी गई कि वह मेयर की अनुपस्थिति में परिषद की अध्यक्षता भी कर सके। वह स्थानीय

न्यायालय का सदस्य भी होता था। कुछ स्थानों पर इस न्यायालय को 'रिकार्डर' के न्यायालय का नाम दे दिया गया था। उसे नगर का मुख्य कानून अधिकारी समझा जाता था। टाउन क्लर्क या सामान्य क्लर्क द्वारा सामान्य परिषद की प्रक्रियाओं एवं नगर के न्यायालयों की प्रक्रियाओं का भनि-लेख रखा जाता था। उसकी नियुक्ति भी नगर के गवर्नर या निगम द्वारा की जाती थी तथा उसका कार्यकाल भी अनिश्चित होता था।

नगर सरकार की पांचवीं विशेषता यह थी कि वहां प्रशासन के संचालन हेतु अन्य अधिकारियों की नियुक्ति की जाती थी। उदाहरण के लिए न्यूयार्क में नगराधिप एवं कारीनर का पद होता था। इस पद के अस्तित्व का एक आधार यह था कि न्यूयार्क नगर को कुछ प्रथमों में काउन्टी माना जाता था। इस नगर में उच्च कांस्टेबुल तथा मार्शल भी होते थे जिनकी नियुक्ति मेयर द्वारा की जाती थी। वार्डों द्वारा निर्वाचित १६ कांस्टेबुल होते थे। पहरेदारों की नियुक्ति का प्रबन्ध असग कर दिया गया था। इस प्रकार कुल मिलाकर पुलिस प्रशासन को पर्याप्त भ्रनपूर्ण रखा गया था। चैम्बरलेन, मूल्यांकनकर्ता, सप्रहकर्ता आदि वितीय अधिकारी भी होते थे। इनके अतिरिक्त सर्वेक्षणकर्ता, निरीक्षणकर्ता, आदि अनेक छोटे अधिकारी भी रहते थे। ये अधिकारी अनेक छोटी सेवाओं को सम्पन्न करते थे जो कि अठारहवीं सताब्दी की नगरपालिका के व्यवहार एवं परम्पराओं के अनुरूप थीं।

नगर सरकार के रूप की छठी विशेषता नगर परिषद का विशेष स्थान थी। सामान्य परिषद सहायक व्यवस्था का एक केन्द्र थी। मेयर तथा रिकार्डर के अतिरिक्त परिषद में दो वर्गों के सदस्य थे— प्रथम, एलडरमेन एवं दूसरे पारपद या सहायक। एलडरमेन को पारपद या सहायकों की प्रेरणा अधिक सम्मान प्राप्त था और वे निःसदेह रूप से अधिक उन्नत वाले तथा अधिक अनुभवशील होते थे। इन्हें कुछ न्यायिक कार्य भी सौंपे जाते थे जो कि परिषद के अन्य सदस्यों को नहीं सौंपे जाते थे। प्रथम उनकी नियुक्ति सहायकों में से सम्पूर्ण परिषद द्वारा की जाती थी। कहीं-कहीं पर इनका प्रत्यक्ष निर्वाचन भी किया जाता था। सहायकों का निर्वाचन निकटतम निगम (Close Corporation) के अतिरिक्त अन्य स्थानों पर मतदाताओं द्वारा किया जाता था। कुछ एक अन्य दृष्टियों से भी परिषद सदस्यों के मध्य असमानतायें रहती हैं, जैसे दोनों का कार्यकाल एक वर्ष होता है। एलडरमेन तथा पारपदों में से कोई भी वेतन प्राप्त नहीं करता है। जब वे दोनों एक निकाय के रूप में संगठित हो जाते हैं तो दोनों के मतों का एक जैसा ही प्रभाव रहता है। अनिवेशकाल की परिषद के सदस्यों की समस्त श्रेणियों को मिटा दिया जाये तो भी वह अधिक व्यापक एवं बड़ी नहीं बनती किन्तु फिर भी वर्तमान मापदण्डों के आधार पर इसको कुछ बड़ा ही कहना होगा। सन् १७०१ के चार्टर के अनुसार फिलाडेलफिया राज्य की परिषद में १२ पारपद, आठ एलडरमेन, रिकार्डर तथा मेयर होते थे। अन्य स्थानों की परिषदों में एलडरमेनों की संख्या चार से दस तक रहती थी जबकि सहायकों की संख्या ६ से २४ तक रहती थी। अधिकांश प्रारम्भिक नगर परिषदें स्थानीय

समिति का माध्यम से कार्य नहीं करता था। इनमें से कुछ में व्यापारिकता के समय विशेष समितियों का नियुक्त कर या जाया थी। परिषद का बैठक, उदाहरणार्थ निम्न उसका प्रतिपाद धारि य ५३ मरन हुआ था। प्रमाणन एवं निरीक्षण के निम्न बाह्य व्यवस्था को भूसाक सहित करत उन या सर राशरी के अन्तर्गत जाया था। छोटे नगरों में परिषद का बैठक के प्रतिनिधि मन्त्री स्वयं व्यक्तिगतों को बैठकें की की जाया थी। यहां इस प्रकार की प्रक्रिया को अन्तर्गत जाया था यहां इन बैठक में ध्यानात्मक को स्थापित प्रदान कर जाया को व्यवस्था विभाग कार्य का पत्रक नियुक्त किया जाता था। नगरों को सरकार का का कृत्रिम उद्धार का कर कि उसको माटे काशी राशन तथा सुख नगरपालिका में पत्रक नहीं किया जा सकता।

उपनिवेशवादी स्थानीय सरकार का यह कर निश्चय है धन व भूमि का। सरकार के सगठन में निम्न निर्धारक सिद्धांतों को प्रयुक्त किया गया था व सामान्य नहीं था। यदि हम वर्तमान नगर सरकार को तुलना उनक अन्तर्गत की कर करती जाई तो हमको दोनों के बीच घनक अन्तर्गत एक ही प्रकाश होती। इन पर भी यह माना जाता है कि वर्तमान नगर सरकार के व्यवहार को घनक परम्पराओं उन काय में ही बनाया जा रही है। उपनिवेशवादी नगर सरकार के कर के बारे में बहुत ही सामान्यकरण नहीं किया जा सकता किन्तु यह धारणाओं को उद्घाटन में न रखता एक व्यवहार का कुछ एक विशेषताओं का उद्घाटन किया जा सकता है। प्रचलन नगरों के धारणों का परामर्श द्वारा बनाया जाता था कुछ की रचना प्रमाण व्यवस्थापिकाओं द्वारा की गई। व्यवस्थापिकाओं को यह शक्ति मीमांसा कि कि कुछ मीमांसा तक स्थानीय उद्घाटन को परिशीलन कर सक गया कुछ धर्मात्मा, एक करोड़ काय में स्वाभाविक व्यवस्था का धारणों को बना सकें। दूसरे धारणों न पुनर्गठन निम्न व्यवहार का घनक कुछ नगरों का घनक विस्थापिकाएं प्रदान किन्तु केन्द्रीय सरकार के प्रति-फलन के रूप में उनक धारणों पर जोर नहीं दिया। तात्पर्य सरकार या लोकिय आधार इतना व्यापक नहीं था जितना कि धर है। कुछ स्थानों को निरन्तर नियमों (Close Corporations) द्वारा प्रशासित किया जाता था। दूसरे स्थानों पर स्वयं व्यक्तिगत व्यवस्था करने सुलभ किया जाये घन इन का धारण दिया जाता था। चौथे निरन्तर नियमों का छोड़ कर व स्थानों पर मतदाताओं द्वारा सहयोगों या राशरीका निराकरण किया जाता था। व मतदाता एकरमन कामरेड्स, मूल्यांकनकर्ता एवं सहयोगी धारिता को नियुक्त करने थे। किन्तु ऐसा बहुत कम होता था वन प्रायः इनको मन्तर या परिषद द्वारा नियुक्त किया जाता था। तीसरे व व्यवहारिक रूप से प्रत्येक नियम को धारण नहीं दिया उस निष्ठा को और दी जाती थी किन्तु कि मन्तर रिहाइर, एकरमन तथा पत्रक होते थे। यह निम्न व्यवस्थापिका एवं बाह्य पालिका दोनों का विनियमनों से प्रेरित था। पत्रकों के प्रतिनिधि इस निष्ठा के धारण मीमांसा को व्यापक शक्तियों में मीमांसा नहीं थी। मन्तर के पालन विस्थापिकाएं जहाँ तक शक्ति नहीं थी। यह सामान्य व्यवस्थापिका प्रवृत्ति को शक्तियों में नहीं रखता था। लड़े, कार्यपालिका धारिता को घनक पर पर केवल एक रूप तक ही रहते थे। इस नियम के कहीं कहीं व्यवहार में १९८-

गोचर होते थे। गवर्नर द्वारा नियुक्त अधिकारी अपने पद पर केवल तभी तक रहते थे जब तक कि गवर्नर चाहे। तातवे, कुछ अधिकारियों को वेतन प्रदान किया जाता था किन्तु ऐसा बहुत कम होता था। नगर सरकार पूर्ण-कालीन सवैतनिक नागरिक अधिकारी नहीं होते थे। चौकीदार, अग्निरक्षक, गली का कार्यकर्ता आदि पदों पर उन व्यक्तियों को रखा जाता था जिन पर कि किसी कारणवश जुर्माना किया गया है।

• नगर सरकार के पुनर्गठन के कारण

[The Causes for Reorganisation of City Government]

संयुक्त राज्य अमरीका की जनता ने स्थानीय सरकार के संगठन में समय-समय पर परिवर्तन किये हैं। ये परिवर्तन बदली हुई परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं के मद्दे में प्राये प्राये। इनमें से कुछ के परिणामस्वरूप भारी भ्रमजोष का क्षमना करना पड़ा और इसलिए इनके स्थान पर नये प्रयोग सामने प्राये। स्थानीय क्षेत्र में संयुक्त राज्य अमरीका द्वारा किये गये प्रयोग प्रकारों ही नहीं थे। इनके लिए अनेक कारण उत्तरदायी हैं। इसका प्रथम

कार्य व्यावहारिक रूप से यत्र द्वारा सम्पन्न किया जा सकता है उसे ऐसे ही करने का प्रयास किया जाता है। यहाँ यह भी कहना महत्वपूर्ण रहेगा कि अमरीकी लोग सरकार की समस्याओं पर ध्यान देने के लिए अधिक समय नहीं रखत तथा उत्रमें इतना धीरज भी नहीं होता कि विकास के परिणामों की प्रतीक्षा कर सकें। जब भी कभी उनको यह अनुभव होता है कि सरकार के अमूक पहलू में अमूक प्रकार से परिवर्तन कर दिया जाये तो वे उसमें बैसा कर देते हैं तथा उसके अनुसार ही पूरी योजना को बिस्तारपूर्वक तैयार करते हैं मानो यह परिवर्तित रूप बहुत समय तक चलता रहेगा।

अमरीकी लोग एक क्षेत्र में किसी चीज का जिस रूप में प्रयोग करते हैं दूसरे क्षेत्र में भी वे उसका उसी रूप में प्रयोग करना चाहते हैं। इनमें लोचनील मस्तिष्क वाले बहुत कम होते हैं जो कि एक विषय पर एक रूप में सोचें तथा दूसरे विषयों में पूर्णतः भिन्न रूप में विचार करें। राष्ट्रपति विलसन ने बताया है कि अमरीकी लोग सरकार के बारे में सोचते हुए किस प्रकार यांत्रिक दृष्टिकोण अपना लेते हैं। विलसन के कथनानुसार जब अमरीकी मविधान बनाया गया था, उस समय अर्थों के सम्बन्धों को नियंत्रित करने वाला न्यूनतम का धाकपेंध का निदान वैज्ञानिक जनत में पर्याप्त प्रभावशील था। इन सिद्धान्त को जब सरकार के संगठन के रूप में अपनाया गया तो पाया कि निश्चित जनसंख्या वाले विभिन्न लोचयुक्त विकास होते हैं जिनको प्रलग-प्रलग स्थिति प्राप्त होती है। ये एक निश्चित मार्ग से एक दूसरे के चारों ओर घूमते हैं तथा इनका पारस्परिक सम्बन्ध प्रायः एक जैसा ही रहता है।

ह सारी व्यवस्था एक ऐसी यांत्रिक व्यवस्था होती है जिसे परिवर्तित नहीं किया जा सकता। इस प्रकार के विचारों से प्रभावित होकर ही लोगों ने संयुक्त राज्य अमरीका के संघीय संविधान की रचना की। इसमें तीन

विभागों को एक दूसरे पर प्रतिकूल रगन तथा अनुजन स्थापित करने के लिए मजबूत किया गया। यह पारिषद दृष्टिकोण जीवन के लक्ष्यों के साथ अनु-कूलता नहीं रखता क्योंकि इन्हें परिवर्तन के विचार को प्राप्त हुआ जाता है जो उस समय में का विचार एक आभा है। राष्ट्रीय गटर पर इन पारिषद दृष्टिकोण का प्रभाव रहा किन्तु स्पानाई एंथोपॉलॉजी पर सरकार का प्रभाव करीब समय सेपुल्टा राज्य अमेरीका में यह दृष्टिकोण नहीं धारणाओं और इसका स्पानाई पर मापदंडों प्रक्रियाओं को धारणाओं गया। "Anderson and Weldner (Anderson and Weldner) के अनुसार प्रयोगिकता में स्थानीय एंथोपॉलॉजी पर सरकारों की रचना एक पुनर्रचना ठीक जैसा प्रकार की बिना प्रकार कि एक दूकानदार अपने सामान को लुका लुके रगन के रूप में जो उस समय एक बरतता गटा है अब तक कि सर्वाधिक कार्य कुशल धारणा प्राप्त न हो पाया।"

अमेरीका में नगर सरकार के संगठन में किने गये धनक प्रयोगों के साथ एक दूसरा कारण यह है कि नगर सरकार के प्रभाव में अनेक व्यवस्थापिकाएँ बाध कर रही थी। इनका स्तर एक परम्परागत भी सामान्य नहीं थी। दृष्टान्त के प्रारम्भ होने तक नगर सरकार के प्रभाव के बाद में कोई महत्वपूर्ण धारणा नहीं किया गया था। उस समय तक कोई सामान्य विचार नहीं था तथा ज्ञान का सामान्य विकास नहीं था जो कि आवश्यक है। का प्रभाव निर्देश कर सक। उस समय हीव रंगनीय, धनुष परम्पराएँ तथा दुरावस्था मान्य। नगर के प्रतिनिधियों का कार्य बरत गिरा था। व धन नगर के बाहर में एंथोपॉलॉजी धारणा कर सकने से आकर दूसरे नगर पर अधिक प्रभाव प्रभाव का कारण न बन। कड़ी कड़ी रंगनीय विमान समा भी स्थानीय सामान्य में दृष्टिगत करनी का किन्तु यह सफल रूप से एकतरफा मान के लिए लक्षा नहीं करती था। इस व्यवस्था में नगर प्रशासिकाओं का धारणा संगठन किसी भी प्रकार का करने की पूर्ण-पूर्ण व्यवस्था प्रदान की गई था। वे धारणा से धनवत् प्रभाव करने के लिए स्वतंत्र थी। यद्यपि व्यवस्थापिकाएँ नगरों द्वारा प्रयुक्त दृष्टियों पर कड़ा नियंत्रण रखती थी किन्तु इन्होंने परन्तु व्यवस्थापिकाओं में नगरशासिकाओं के संगठन में किने ज्ञान ज्ञान स्थानीय प्रयोगों को रोहन के लिए अधिक कुछ नहीं किया। संगठन व्यवस्था प्रयोगों की सरकार इसका एक धारणाएँ एवं स्थानाधिक परिवर्तन था। नगर सरकार के संगठन में समय पर हीव धारणा परिवर्तन के लिए कुछ विचारों में एक देते हैं कि इनका आधार सामाजिक या राजनैतिक परिवर्तन था। यह सब है कि सामाजिक एवं राजनायक धारणा में होने वाले परिवर्तन सरकार के संगठन में परिवर्तन के कारण होते चाहिए।

1. "We have constructed and reconstructed governments, both state and municipal, as the shopkeeper rebuilds his store and moves his shelves about, always seeking the most efficient plan."

—Anderson and Weldner, op cit P. 345

किन्तु यह भी सच है कि व्यवहार की वास्तविकताएँ जो होनी चाहिए उससे प्रायः काफी दूर एवं भिन्न प्रकृति की होती हैं।

नगर सरकार के रूप में परिवर्तन का तीसरा कारण यह था कि ग्रहरी क्षेत्रों का विकास द्रुतगति से हो रहा था। दस वर्षों के अल्पकाल में ही अनेक नगरों का आकार बहुत बड़ गया, उनकी जनसंख्या में कई गुना वृद्धि हो गई। इन सबके साथ ही उनके कार्यों का महत्व भी बढ़ने लगा। उनका धन और कर योग्य सम्पत्ति बढ़ गई। जनता का मताधिकार महत्वपूर्ण बन गया। राज्य की व्यवस्थापिकाओं ने नगर परिषदों की शक्तियों के प्रति ईर्ष्या के भाव अपना लिये। कुछ भवनों पर उसने परिषद की कुछ शक्तियों को छीनने का भी उपक्रम किया। स्थानीय सरकारों पर नये प्रकार के दबाव पड़ने लगे। यह प्रभाव किया जाने लगा कि नये मण्डलों एवं अधिकारियों की नियुक्ति स्वयं राज्य सरकार द्वारा ही की जाये। गृहयुद्ध के बाद जब नगरों का विकास और भी अधिक हो गया तो नगरों की सेवाएँ बढ़ गईं उनके परिष्ठानस्वरूप नगरपालिका के कार्य बढ़े और स्थानीय प्रशासन पर भार बढ़ गया। इस भार को वहन करने के लिए स्थानीय सरकार के रूप एवं संगठन में नूतन रूप से परिवर्तन करना परम आवश्यक था। स्थित परिषद तथा विमान इनका उचित रूप से नहीं कर सकते थे।

स्थानीय सरकार के संगठन में, परिवर्तन का चौथा कारण यह था कि मताधिकार का व्यापक बना दिया गया था। जब नगरों के आकार में, शक्ति में तथा सम्पदा में भारी विकास हो गया तो अधिकतर जनता को राजनैतिक शक्तियाँ प्रदान करना जरूरी हो गया। विशेषाधिकार प्राप्त वर्ग के विरुद्ध आन्दोलन अमेरिका के बहुत समय पूर्व ही प्रारम्भ हो चुका था किन्तु गृहयुद्ध के बाद इसमें नयी शक्ति आ गई। जब १९वीं शताब्दी के प्रारम्भ में सभी श्वेत पुरुष नागरिकों को मताधिकार प्रदान कर दिया गया तो अमरीकी नगरों में कुलीनतन्त्रात्मक सरकारों पर रोक लग गई। जैसे मुराते अम्मास एवं लम्बी परम्पराओं के परिणामस्वरूप बहुत समय तक उच्च-वर्ग के सम्पन्न लोग ही सरकारी पदों पर बने रहे। राज्यों को प्रशासित करने का कानूनी अधिकार कुछ लोगों के स्थान पर बहुतों को सौंप दिया गया। नवीन मताधिकार प्राप्त समूह स्थानीय सरकार की नीतिक सम्पन्नता में अधिक रुचि लेने लगे। इन्होंने नगरपालिका के पदों को प्राप्त करने के लिए प्रतिभागिता की तथा कई स्थानों पर इनकी स्थिति प्रभावपूर्ण बन गई। नवीन वर्ग के शक्ति सम्मानने पर कुछ लोगों को यह सन्देह हुआ कि स्थानीय सरकार अब कार्य नहीं कर सकेगी क्योंकि अब उसकी नींव पर ही आघात हुआ है। जेक्सन (Jackson) के प्रजातन्त्रात्मक सिद्धान्तों के अनुसार यह समझा गया था कि प्रत्येक श्वेत पुरुष योग्यता की दृष्टि से समान होता है तथा वह नागरिकता के सभी राजनैतिक कर्तव्यों को सम्पन्न कर सकता है। प्रत्येक व्यक्ति को मत देने का तथा पद सम्मानने का समान अधिकार प्राप्त होना चाहिए।

समय-समय पर होने वाले निर्वाचन ही अधिकारियों को जनता के प्रति उत्तरदायी बना सकते हैं। यदि जनता की सेवा का व्यवहार गरीबी तथा

घमोरो को समान रूप से प्राप्त करना है तो अधिकारियों की वेतन प्रदान किया जाना चाहिए। वेतन का यह विचार था कि एक ही व्यक्ति को लगातार एक पर बनाये रखने से जो फायदा होता है उसकी तुलना में हानि वाले नुस्खाने की मात्रा अधिक होती है। इन विचारों के परिणामस्वरूप लूट प्रणाली, सड़क मरम्मत, अल्पभागीय पदाधिकारी आदि व्यवस्था का अंश बना लिया गया। १९वीं शताब्दी के प्रारम्भिक वर्षों का एक अन्य विचार विदेशीकरण से सम्बन्धित था। विदेशीकरण का अर्थ केवल स्थानीय सरकार की स्थापना नहीं था किन्तु स्थानीय सरकार में भी निवासियों की किसी एक व्यक्ति या निकाय के हाथ में न सौंपन था। इसके लिए सरकार के लोगों द्वारा एक बोर्ड गवर्निंग प्रणाली की नीति अपनाई गई। महत्वपूर्ण विषयों के संचालन को निवासियों का विशेष पण्डित एवं अधिकारियों को मिली गई था कि प्रत्यक्ष रूप से जनता के प्रति उत्तरदायी था। विदेशीकरण का एक मुख्य कारण यह बताया जाता है कि औद्योगिक रूप से कार्य करने वाले मेयर तथा पायल सभी बाधित कार्यों को उचित रूप से संचालित नहीं कर सकते थे।

नगर सरकार को प्रभावित करने वाला पाँचवाँ तत्त्व दल व्यवस्था का प्रकार है जिसने लूट प्रणाली के साथ विमर्श १९वीं शताब्दी के स्थानीय प्रशासन को नई दिशाएं प्रदान की। अनेक नगरों में दल व्यवस्था का संगठन घनेक लोगों से पुरुष तथा कुछ सामान्य वर्गों को प्राप्त करने का इच्छुर नहीं था बल्कि उनमें केवल कुछ ही लोग होते थे जो कि सरकारी पदों को प्राप्त करने, लूट व्यवस्था का सामना उठाने तथा आई-मनोजेबाब का उपयोग करने की इच्छा रखते थे। लूट व्यवस्था इन समूहों के प्रतिष्ठान का प्राथमिक तत्व थी।

नगर सरकार के संगठन में परिवर्तन करने वाले उचित कारणों का प्रतिरिक्त कुछ एक अन्य कारण भी थे। उस समय के व्यवस्थापकों, स्थानीय अधिकारियों एवं व्यक्तिगत नागरिकों के मूढ़क मस्तिष्क से स्थानीय समस्याओं में सुधार करने के लिए घनेक गुन्धव उत्पन्न हुए। जब कभी एक नगर में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन कर दिया जाता था तो भीता ही परिवर्तन अन्य नगरों में करना भी प्राकृतिक बन जाता था। केवल यही नहीं था कि बड़े नगरों में होने वाले परिवर्तनों से ही छोटे नगर प्रभावित होते हैं बल्कि सभी नगर राज्य सरकार की भी नई बातों की नकल करने का प्रयास करते थे। गवर्निंग विभाग के निर्देशों की प्रेरणा उनको प्रायः राज्यों से ही प्राप्त होती थी। कई बार यह भी प्रश्न किया जाता है कि उस समय के नगरों में एक दूसरे की अथवा राज्य सरकार की नकल करने की प्रवृत्ति इतनी अधिक विकसित क्यों हो गई थी। इस सम्बन्ध में उस समय के सामान्य अज्ञान एवं भावस्थ को ही उत्तरदायी ठहराया जा सकता है।

नगर सरकार में किये गये सुधार, १८९०-१९१५

[The Reforms made in City Government, 1890-1915]

१९वीं शताब्दी में स्थानीय सरकार के रूप एवं व्यवहार में परिवर्तन प्राये जिनकी शीघ्र ही विरोधी प्रतिक्रिया होने लगी। इस प्रतिक्रिया के घनेक

कारण थे; इनमें से मुख्य यह था कि मतदाता बुद्धिपूर्ण रूप से निर्वाचन नहीं कर सकते थे, अधिकारियों पर नियन्त्रण रखना जो दूर की बात है। इसके साथ ही प्रशासन में सहयोग पूर्ण नावना का अभाव, अनुत्तरदायित्व तथा का विभाजन आदि ने मितकर नगरों तथा उनके प्रशासन के सम्बन्ध में अनेक समस्याएँ खड़ी कर दीं। अष्टावारी अधिकारियों एवं सरकारी मंत्र के परिणामस्वरूप जो समस्याएँ सामने आईं वे मनी तुल्य मुद्धार को मांग करने लगीं।

१९वीं शताब्दी के अन्तिम दिनों में शक्तिशाली मेयर तथा परिषद योजना (Strong Mayor and Council Plan) का प्रभाव बढ़ने लगा। इस बात पर जोर दिया जाने लगा कि शक्ति विभाजन के सिद्धान्त को रूप-रेखाओं को मानते हुए भी शक्ति के समुद्दीकरण एवं एकीकरण को प्राप्त करने का प्रयास किया जाये। व्यवस्थापक इस बात के लिए तैयार नहीं थे कि उनको कार्यपालिका के नियन्त्रण में रखा जाये। इनके पर भी प्रवृत्ति यह थी कि मेयर को अधिक शक्तियाँ सौंपी जाये ताकि वह नगर प्रशासन का एक ऐसा अध्यक्ष बन जाये जिसे कार्य करने की पर्याप्त सामर्थ्य प्राप्त हो तथा वह अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी भी हो। इस काल में कई एक मण्डलों को समाप्त करके उनके कार्यों को व्यवस्थापिका को सौंप दिया गया। इस प्रकार व्यवस्थापिका की शक्तियाँ भी अधिक बढ़ गईं। इन विकासों के परिणामस्वरूप कुछ नगर सरकारों ने राष्ट्रीय रूप को अपना लिया किन्तु यह बात कुछ ही दिनों तक चली। परिषद को दो सदनों में संगठित करने का सामान्य रूप से विरोध किया गया। परिषद के संगठन के जिन अन्य पहलुओं का विरोध किया गया वे थे—परिषद का बड़ा आकार, बाहों द्वारा सदस्यों का चुनाव तथा परम्परागत समिति व्यवस्था आदि। परिषद द्वारा मेयर की नियुक्ति को स्वीकृति प्रदान करने का प्रयास भी कई स्थानों पर रोक दिया गया। इन सभी दृष्टिकोणों के अनुसार जो रूप सामने आया उसमें परिषद का एक ही सदस्य था। इसे व्यवस्थापन एवं विरा के क्षेत्र में पर्याप्त शक्तियाँ सौंपी गईं। प्रशासकीय अधिकारियों पर इसका कोई प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण नहीं रखा गया। ये अधिकारी मेयर के आधीन रहे गये। मेयर एक निर्वाचित पदाधिकारी होता था जो कि मनी महत्वपूर्ण विभागों के अध्यक्षों की नियुक्ति एवं पदविमुक्ति करता था और इस प्रकार वह नगर के प्रशासन को नियन्त्रित करता था।

शक्तिशाली कार्यपालिका की इस व्यवस्था को मन् १८६० के बाद से सामान्य समर्थन प्राप्त होने लगा। अमरीका के कुछ नगरों में इसे आज भी अपनाया जाता है।

विकास की अग्रिम मीट्री आयोग कार्यक्रम (Commission Plan) था। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ से ही स्थानीय सरकार स्वतन्त्र कार्यपालिका की दिशा में अग्रसर हो रही है। इस प्रकार की कार्यपालिका को प्रमुख राष्ट्रीय नगरपालिका मुद्धार संस्था का समर्थन प्राप्त हुआ तथा राज्यों की व्यवस्थापिकाएँ भी इसके पक्ष में थी। कुछ क्षेत्रों द्वारा इस आन्दोलन का विरोध भी किया गया। इस योजना के आधीन नगरपालिका प्रशासन के उत्तरदायित्वों

का कंिटन किया गया किन्तु दूसरा मार इसन कायदातिका एव व्यवस्था पित मसिलो क बाध मधिर प्रयवकरण की स्थापना की। इस व्यवस्था म भाग वा परिवर्तन किये गये उनक अनुसार इस प्रयवकरण की समाय कर दिया गया।

पहलु क बाद के काल म वसिए क राज्यो क सामन मम्मीर माधिक सरद पाया। एसा स्थिति म राज्यसरकार द्वारा नगरपालिका सरकार की समस्त मासिलो का धरवायी रूप से प्रयोग करने क लिए मायुक्तो क छोटे मण्डलो का गठन किया जाता था। मायोक्तो क गठन क बार म माय राज्य म की कुछ परम्पराय स्थापित की गई। सामान्य नियम क अनुसार इस प्रकार के समस्त प्राय व्यवसायी हो हुमा करता थ। इनकी स्थापना वा मुख्य उद्दश्य नगरों का उनक स्वयं क पावो पर गढे हान योग्य बनाना था ताकि व अपन पूव रूप को हो अपना सकें। बाद म बनक नगरों की बिनाय पर स्थितियों ने इन बान के लिए प्रेरित किया कि के मायाय व्यवस्था का अपनी सरकार क रूप म स्वीकार कर। सन् १८१४ तक मायाय द्वारा प्रत सित छोटे गढे नगरों का मख्या अनुमान ३०० था। उमर बाद इन नगरो की संख्या बढ़नी हो चला गई यहाँ तक कि यह संख्या १०० तक पहुच गई। इनम अधिकांश नगर एव थ जिनका जनसंख्या बीस हजार से कम था।

विकास का घण्टा बदन नगर प्रबन्धक योजना (City-Manager Plan) थी। यह योजना पाय तनी प्रारम्भ हो चुकी थी जब कि मायाय व्यवस्था को अपनाया जा रहा था। प्रबन्धक यात्रा स्टान्टन (Staunton) नगर मे सन् १८०८ म प्रारम्भ की गई स्वाकि सवधानिक प्रावधानों के कारण इस राज्य म मायोग व्यवस्था को नहीं आनाया जा सकता था। नगर सरकार में प्रशासन की श्रेष्ठ प्रक्रियाओ को प्रारम्भ करने के लिए परिषद द्वारा एक महा प्रबन्धक (General Manager) क कार्यालय की स्थापना की गई। महाप्रबन्धक की नियुक्ति परिषद सहित मेयर द्वारा की जाती थी तथा वह जमी के नियन्त्रण म कार्य करता था। इस पदाधिकारी का नगर प्रशासन के विभिन्न विभागों का कायपालिका मध्य भी कार्य सोपा गया। यह नगर क सभी कमचारियों एव विभागाम्यथा पर नियन्त्रण रखता था। मेयर तथा परिषद अपन काय इस नये अधिकारी का नहीं सोच सकते थे वरन् यह व्यवस्था वा गई थी कि व इस अधिकारी का प्रयोग अपनी प्रभावमालता को बढ़ान मे कर सक। महाप्रबन्धक यात्रना का परम्पराय सकड़ा हा महत्वपूर्ण नगर-सरकारी व्यक्तिगत नियमों म उपलब्ध थी। कुछ मजदूर सधों म भी इनका अपनाया गया था।

प्रबन्धक यात्रना का मुख्य सिद्धान्त यह है कि व्यवस्थापन के कार्यों को बिना मक्ति विभाजन किये ही प्रशासन के कार्यों म धन्य कर दिया जाये। समस्त ग्रामनीय मसिलो एक ही व्यक्ति के हाथ मे केन्द्रित रह मीर उस व्यक्ति पर परिषद का नियन्त्रण रहे। व योग व्यवस्था व्यवहार में अधिक सफलता प्राप्त नहीं कर सकी थी क्योंकि जसा सोचा गया था वसा इसका परिणाम सामने नहीं आ सका। इस व्यवस्था में व्यवस्थापन एव प्रशासन की मसिलों को एक ही निकाय म केन्द्रित तो कर दिया गया किन्तु इसमें

प्रशासन को उत्तरदायी बनाने की पर्याप्त मंजूरपत्रक व्यवस्था नहीं की गई थी। प्रबन्धक सिद्धान्त को धनरा कर आयोग व्यवस्था के इस दोष को दूर करने का प्रयास किया गया था।

इसके बाद नगर सरकार का विनाश त्रिभुज दिशा में प्रेरित हुआ वहाँ आयोग व्यवस्था एवं प्रबन्धक व्यवस्था दोनों की ही विशेषताओं को बना लिया गया था। इस प्रकार आयोग-प्रबन्धक योजना (Commission-Manager Plan) सामने आया। आयोग व्यवस्था को तरह ही प्रबन्धक योजना भी सीधे ही व्यवहार में लोकप्रिय बन गई। नगर प्रबन्धकों ने अपनी एक राष्ट्रीय संस्था का गठन कर लिया। इसकी वार्षिक बैठकें होने लगीं। प्रबन्धक योजना का प्रसार उतनी तीव्रता के साथ नहीं हुआ जिनके साथ कि आयोग व्यवस्था का हुआ था किन्तु फिर भी इसे ऐसे कई नगरों में स्वीकार कर लिया गया जो कि आयोग-नगरकार द्वारा प्रभावित हो रहे थे। इस प्रकार इस योजना ने आयोग व्यवस्था वाले नगरों की संख्या कम कर दी।

यद्यपि १८६० से १९१४ तक के पञ्चांग वर्षों में स्थानीय स्तर पर सरकार के जिन नीतियों का विकास हुआ वह तो महत्वपूर्ण था ही, साथ ही कुछ अन्य विशेष तत्व भी थे जिनका विकास इस काल में ही हुआ। यद्यपि ये विकास इनके महत्वपूर्ण नहीं हैं किन्तु फिर भी नगर सरकार के रूप एवं व्यवहार पर इनके प्रभाव की मात्रा कम नहीं है। विभिन्न प्रशासनिक क्रिया-मन्दनो के क्षेत्र में अनेक प्रकार की प्रक्रियाएँ अपनायी गईं। मित्रों को अनेक राज्यों में विशेष इकाई का विषय बना दिया गया तथा इसके लिए स्कूल जिनों की स्थापना कर दी गई। नगर के इस प्रारम्भिक युग में नगर सरकार के संगठन में जो भी परिवर्तन किये गये वे अन्तिम नहीं थे एवं ऐसा होना उचित नहीं था। समय के साथ-साथ विकास की गति धीमे बढ़ती जाती है जिसमें वर्तमान समस्याएँ अपनी परम्पराएँ एवं अवशेष छोड़कर अपनी के गति में चली जाती हैं और नवविषय की सम्भावनाएँ परिस्थितियों के अनुसार बन सके कर वर्तमान की यानी बन जाती हैं। विकास की यह प्रक्रिया इनको जटिल तथा उत्तम हुई होती है कि इसमें कई बार 'वर्तमान' नवविषय बन जाता है और 'भूतगत' वर्तमान के रूप में उभर आता है।

नगर सरकार के वर्तमान रूप

[The Present Forms of City Government]

नगर सरकार का संगठन वर्तमान काल में कई रूपों में किया जाता है। इन रूपों का समय एवं स्थान की दृष्टि से पर्याप्त महत्वपूर्ण स्थान है। कुछ विचारकों के अनुसार सरकार के रूप में उसके प्रशासन में कोई अन्तर नहीं आता, मुख्य चीज तो वे व्यक्ति हैं जो कि सरकार के दायित्वों का निर्वाह करने के लिए उत्तरदायी हैं। यदि वे व्यक्ति चरित्रवान, उत्साही, मेहनती, ईमानदार, तथा प्रशासनिक दृष्टि से कुशल हैं तो सरकार का रूप चाहे कितना भी अनुपयुक्त क्यों न हो, प्रशासन का संचालन सही रूप में ही किया जायेगा। दूसरी ओर यदि व्यक्तियों में इन गुणों का अभाव है तो सरकार का रूप चाहे कितना भी अच्छे से अच्छा बनाया जाये वह सफल प्रशासन का आधार नहीं बन सकता। यह तर्क एक सीमा तक सही है किन्तु इसे -

पूर्ण रूप नहीं बढ़ा जा सकता। सेवा ५४ का अनामक रूप से स्थान है किन्तु यह संगठन के रूप की व्यवस्था करने के लिए दिनांक नहीं रह सकता। संगठन के महत्व के बारे में एम्बरसन एवं वाइडनर का विचार उन्नी के दशकों में पर्याप्त उपयुक्त प्रतीत होता है। वे निम्नलिखित हैं कि संगठन भी नगर सरकार में एक परम आवश्यक तत्व है। एक अच्छा संगठन पर्याप्त मूल्यवान् मण्डलि बन सकता है।¹ नगर सरकार के संगठन का महत्व कई दृष्टियों से बताया जाता है। यह कहा जाता है कि हमने योग्य नेतृत्व का विकास होगा। कुछ प्रकार के संगठन योग्य व्यक्तियों की क्षमता को प्रकट करते हैं जबकि दूसरे प्रकार के लोग उनको सामान्यतः हतोत्साहित करते हैं। संगठन का एक अर्थ होने पर जनता सरकार के कार्यों में पर्याप्त रुचि लेने लगती है। यदि संगठन उनका रुपा तथा मण्डल है तो उसके सम्बन्ध में अनेक मण्डल प्राप्त होंगे। इन मण्डलताओं के होते हुए यह नहीं जाना जा सकता कि किस कार्य के लिए कौन उत्तरदायी है। सरकार का अर्थ संगठन जनता की तथा स्वयं सरकारों के अधिकारियों की अनेक प्रकार से सहायता करता है।

इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि सरकार के रूप का अर्थ महत्व होता है और जो यों ही नहीं छोड़ा जा सकता। उनकी व्यवस्था करने पर उसके दुष्परिणामों की भी भुगतान होता है। इस सम्बन्ध में एक दूसरी समस्या यह उठती है कि सरकार के जिस रूप को अपनाया जाय वह कैसा हो तथा उसमें कौन-कौन भी विशेषताएँ समाहित रहें। समुक्त राज्य अमेरिका के नगरों में नगरपालिका संगठन के विभिन्न रूपों का अपनाया जाता है। प्रत्येक रूप में स्थान के आधार पर भी अनेक विशेषताएँ पैदा हो जाती हैं। किसी भी नगर की अपने रूप के सम्बन्ध में जो स्वतन्त्रता प्राप्त होगी वह इस बात पर निर्भर करती है कि उस राज्य की व्यवस्थापिका का दृष्टिकोण क्या है और राज्य के मंत्रिपरिषद् के प्रावधान क्या रहने हैं। फिर भी अमेरिकी नगरों की पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त होती है कि वे संगठन के विभिन्न रूपों का अनुनायक रूप में अन्वयन कर सकें और श्रेष्ठता को अपना सकें। किसी भी सरकारी संगठन के रूप का एक सर्वोपेक्ष मापदण्ड यह होता है कि उसके द्वारा व्यवहार में क्या परिणाम प्राप्त किए गए हैं किन्तु यह प्रक्रिया एक दीर्घकालीन प्रक्रिया है जिसके लिए समय के साथ-साथ पर्याप्त धन एवं धन भी आवश्यक होता है। यदि हम यह सब लक्ष्य करने के लिए तैयार न हों तो अन्वयन असम्भव बन जाएगा। कई बार किसी प्रमुख नगर का प्रशासन श्रेष्ठ रूप से यह नहीं बना पाता कि उसकी प्रशासनिक श्रेष्ठताओं का भूल कारण क्या है। यह जानना बड़ा कठिन है कि किसी नगर में कर्जों का भार कम क्यों है जबकि उसकी पुनित पूर्णतः कार्यकुशल क्यों है। इसके लिए हम सरकार के विशेष रूप को नहीं तब

1. "Organisation is also an indispensable factor in a city government, and good government can be tremendously valuable assets."

उत्तरदायी ठहरा सकते हैं। ये गुण एक योग्य वित्तीय संचालक या पुलिस प्रायुक्त रखने के भी परिणाम हो सकते हैं। इनका मूल कारण यह भी हो सकता है कि विनाश में कार्य करने वाला सेवा वर्ग उच्च योग्यता प्राप्त एवं श्रेष्ठ नैतिक चरित्र से सम्पन्न है। बुद्धिमान नागरिकों का अस्तित्व भी इस दृष्टि से उपयोगी माना जा सकता है। कार्य का विनयेप तरीका भी श्रेष्ठ प्रशासन लाने का कारण बन जाता है। इस प्रकार ये विभिन्न तत्व हैं जो कि प्रशासन में कार्यकुशलता, ईमानदारी व शीघ्रता आदि गुणों का समन्वय करते हैं। इनमें से कौन सा कारण किस समय प्रभावशील है यह जानना अत्यन्त कठिन बन जाता है।

सर्वश्रेष्ठ रूप के निर्णायक तत्व—बैसे तो यह सच है कि प्रत्येक स्थान के लिए और प्रत्येक समय के लिए सरकार के किसी भी एक रूप को सर्वश्रेष्ठ नहीं माना जा सकता किन्तु फिर भी कुछ ऐसे मापदण्ड बताए जाते हैं जिनके आधार पर एक-रूप की श्रेष्ठता का निर्णय किया जा सके। इन विभिन्न माप-दण्डों में उल्लेखनीय हैं—राजनैतिक इलों की प्रकृति राज-नैतिक परम्पराएं सरकार के विभिन्न पदों के लिए नियुक्त किए गए सेवा वर्ग के गुण, समाज में रहने वाले नागरिकों के गुण तथा सार्वजनिक कार्यों में उनकी रुचि, ईमानदारी और बुद्धिमत्ता, कार्य के तरीके और प्रक्रिया, सरकार का संगठन एवं रूप, सरकार की शक्तियां, आदि-आदि। ये विभिन्न तत्व एक नगर सरकार की श्रेष्ठ एवं उपयुक्त बनाने में प्रभावशाली सिद्ध होते हैं। जनता का चरित्र इस दृष्टि से एक महत्वपूर्ण तत्व माना जाता है। अन्य दूसरे तत्व इस पर बहुत कुछ निर्भर करते हैं तथा वे एक दूसरे पर भी निर्भर रहते हैं। ऐसी स्थिति में किसी भी एक तत्व को अलग करके देखना बड़ा असम्भव होता है।

स्थानीय सरकार के जिस रूप की आवश्यकता रहती है वह ऐसा होना चाहिए कि प्रजातन्त्रात्मक लोकप्रिय नियन्त्रण के माध्मेन रह कर नगर सरकार नगरपालिका के कार्यों को सुविधाजनक बना सके तथा उन सरकारी सेवाओं को सम्पन्न कर सके जो की बीसवीं सताब्दी की शहरी परिस्थितियों में आवश्यक बन गई हैं और वर्तमान ज्ञान तथा तकनीकी ने जिनको सम्भव बना दिया है। नगर के कार्यों का प्रशासन ईमानदारी के साथ हो, प्रभावशील रूप में साधनों का अपव्यय न किया जाए, परिवर्तित परिस्थितियों के अनुसार वह अपने आपको समायोजित कर सके, सरकारी सेवाओं को सम्पन्न करने में तकनीकी कुशलता का उच्च स्तर प्राप्त कर सके, सभी नागरिकों के माप समान रूप से व्यवहार करे, अनाथों लोगों की आवश्यकता के अनुसार उनके साथ सहानुभूतिपूर्ण दृष्टिकोण अपनाए, आदि-आदि। ये सभी लक्ष्य नगर सरकार के एक श्रेष्ठ रूप द्वारा प्राप्त किए जा सकते हैं। इनकी साधना के लिए स्थानीय सरकार प्रजातन्त्रात्मक हो, एकीकृत हो, विनयेप हो, प्रशासन में निष्पक्ष एवं बनावट की दृष्टि से सरल हो, आदि-आदि।

नगर सरकार के चार प्रमुख रूप [Four Principal Types of City Govt.]

वर्तमान समुक्त राज्य अमरीका के नगरों में मुख्य रूप से सरकार के

चार रूप उपलब्ध होते हैं। उन कर्तों का प्रमुख आधार इनमें से एक की स्थापना होती है। मेयर का पद एक निर्वाचित पद है। प्रत्येक नगर या गाँव में मेयर का पद राष्ट्रपति या राज्यपाल की भाँति निर्वाचित मुख्य कार्यपालिका की परम्पराओं की धारणा है। जब प्रायोग, योजना एवं परिषद प्रत्येक व्यवस्था स्थापित की जाती है तो मेयर परिषद सरकार का प्रथम स्तर बन जाता है, किन्तु मेयर का पद बना रहा और १००० से अधिक की जनसंख्या वाले प्रदेशों में इसे निर्वाचित करना जारी रहा। मेयर का चुनाव करते समय मतदाता एक ऐसे व्यक्ति को चुनते हैं जो न केवल एक अच्छा राजनीतिज्ञ होता है बल्कि एक अच्छा प्रशासक भी। मेयर के कार्य में प्रायोग प्रशासकीय धाम्नीय की आवश्यकता होती है किन्तु इसके प्रतिफल बहुत कम राजनीति में ही प्राप्त कर सकते हैं। मेयर सभी नगरों के लिए सभी चीजें हो सकते हैं किन्तु उनका कार्य मुख्य रूप से उसका समाज में स्थानीय सरकार के रूप में निर्धारित करना है।

पंचायती राज का कुछ नगर पालिकाओं में मेयर और परिषद द्वारा प्रशासित होता है। कुछ का प्रशासन कमजोर मेयर और परिषद द्वारा किया जाता है जब कि कुछ को प्रायोग में मेयर तथा पंचायत को परिषद में मेयर और एक प्रत्येक द्वारा प्रशासित किया जाता है। कुछ नगरों में प्रशासन का एक नया रूप भी विकसित हो रहा है जिसमें अनुसार एक मेयर होता है। मेयर के पास एक मुख्य प्रशासनिक अधिकारी होता है और एक परिषद रहती है। नगर प्रशासन के इस प्रकार के विभिन्न चार रूप हमारे सम्मुख आते हैं। प्रथम रूप पालिकाओं में मेयर या कमजोर एकीकृत कार्यपालिका का है। दूसरा परिषद प्रत्येक या निर्वाचित एकीकृत कार्यपालिका का है। सरकार के पास का कर्तों का प्रभाव धीरे-धीरे बढ़ता जा रहा है किन्तु फिर भी कुछ एक नगरों में इसका प्रभाव है। यह है—प्रायोग व्यवस्था तथा कमजोर मेयर परिषद व्यवस्था।

प्रायोग व्यवस्था वाले नगरों में मेयर अपने अधिकारों में से एक होता है समय अधिक कुछ भी नहीं। यह प्रायोग की व्यवस्था करना है किन्तु उसके पास प्रायोग के अधिकारों को नियंत्रित करने के लिए नियमाधिकार नहीं आता। वह नियुक्तियों या पद नियुक्तियों के संबंध में सामान्य शक्ति का प्रयोग नहीं करता। इसके लिए प्रायोग सामूहिक रूप से उत्तरदायी रहता है। वह नगरपालिका के विभागों में से एक का प्रशासकीय अध्यक्ष होता है तथा प्रायोग के अध्यक्ष महत्त्वों को भाँति अपने कार्यों को सम्पन्न करता है। वह अनेक धीमाचारिक प्रवृत्तियों पर सामाजिक समस्याओं में भाग लेता है। अपने प्रशासकीय व्यक्तित्व के कारण मेयर प्रायोग व्यवस्था के अंतर्गत की कार्यपालिका का नेतृत्व करता है किन्तु अपने अधिकारों के कारण वह अपने अधिकारों के साथ मिलकर सम्पन्न करता है।

कमजोर मेयर और परिषद सरकार

[The Weak Mayor and Council Govt.]

इस व्यवस्था के प्रायोग मेयर को जो शक्तियाँ होती जाती हैं वे अत्यंत सीमित होती हैं। स्थानीय स्तर का भी राष्ट्रीय एवं राज्यस्तर की भाँति

प्रतिरोध एवं शक्ति सन्तुलन के सिद्धान्त का आदर किया जाता है और इसी-लिये विपरीत परम्पराएं रहते हुए भी मेयर की शक्तियों को बहुत कुछ सीमित किया जाता है। परिषद द्वारा समिति व्यवस्था के माध्यम से प्रशासन पर सामान्य निरीक्षण का प्रयोग किया जाता है इसके साथ ही उसे अध्यादेश बनाने की शक्तियाँ एवं विनियोगों पर नियन्त्रण रखने की शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। मेयर की नियुक्ति एवं पद विमुक्ति के लिए परिषद को स्वीकृति जरूरी मानी जाती है। उन्नीसवीं शताब्दी में स्थानीय स्तर पर अनेक निर्वाचित अधिकारी रहे जाते थे। मेयर को इन सबके साथ मिसकर कार्य करना पड़ता था। इसके साथ ही मेयर विभिन्न मण्डलों एवं आयोगों को भी साथ लेकर चलता था जो कि अनेक प्रशासकीय विभागों के संचालन का कार्य करते थे। गृह, बुद्ध के बाद स्थानीय सरकार के अंग में जो परिवर्तन एवं प्रयोग किये गये उसकी दो प्रमुख विशेषताएँ थीं। प्रथम यह कि परिषद सरकार का मुख्य अङ्ग बनी रही; दूसरे, प्रशासन में मर्यादा को विभाजित कर दिया गया। पर्याप्त एकीकरण के अभाव में संगठन के इस रूप को कमजोर मेयर तथा परिषद योजना कहा जाता है। यही योजना आज भी अनेक स्थानों पर कार्य कर रही है।

इस रूप की विशेषताएँ—पुराने समय में व्यवहृत सरकार के विभिन्न रूपों की सामान्य विशेषताएँ बताना अत्यन्त कठिन है क्योंकि इनको अलग-अलग स्थानों पर प्रयुक्त किया जाता था। उनके अनुसार उनमें पर्याप्त विभिन्नताएँ उत्पन्न हो जाती थीं किन्तु फिर भी कुछ सामान्यताओं के आधार पर इनकी विशेषताएँ बताई जा सकती हैं। इस व्यवस्था के आधीन परिषद का आकार पर्याप्त बड़ा होता है। कई स्थानों पर यह बोर्डों द्वारा निर्वाचित की जाती है और कहीं-कहीं इसके दो सदन होते हैं। यह नगर के वित्त के एक भाग पर नियन्त्रण रखती है। साथ ही वह कुछ प्रशासकीय विभागों पर भी नियन्त्रण रखती है। परिषद के द्वारा अध्यादेश पास किये जा सकते हैं जिन पर कि मेयर को प्रायः निषेधाधिकार प्राप्त नहीं होता। इस व्यवस्था में एक या अधिक निर्वाचित विभागाध्यक्ष होते हैं जिनकी शक्तियाँ चार्टर द्वारा निर्धारित कर दी जाती हैं। इन विभागाध्यक्षों पर परिषद अथवा मेयर का बहुत थोड़ा नियन्त्रण होता है अथवा होता ही नहीं। इस व्यवस्था में कई एक स्थानों पर एक या अधिक निर्वाचित या नियुक्त विये गये मण्डल होते हैं। इन मण्डलों का सम्बन्ध स्वास्थ्य, जन कार्य, पुलिस आदि सेवाओं से रहता है। इनमें से कुछ मण्डलों के पास स्वतन्त्र वित्तीय शक्तियाँ रहती हैं तथा वे अपनी नीतियों पर व्यापक नियन्त्रण रखते हैं।

मेयर की मतदाताओं द्वारा पृथक से चुना जाता है। उसकी नियुक्ति की शक्तियाँ बहुत सीमित होती हैं। नियमानुसार उसको स्थानीय पुलिस विभाग का नियन्त्रण भी कभी-कभी सौंप दिया जाता है। उसे कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं। वह व्यवस्थापन की सिफारिश कर सकता है तथा उसे परिषद द्वारा पारित व्यवस्थापन पर निषेधाधिकार का प्रयोग करने की शक्तियाँ हैं। कहीं-कहीं वह परिषद की अध्यक्षता भी करता है। मेयर को कमजोर बनाने वाले कई एक उदाहरण के लिये उसके

भाग की गई नियुक्तियों एवं पद विमुक्तियों पर परिषद की स्वीकृति की आवश्यकता, सम्बा मतपत्र और प्रचारकों मण्डला या आयोगों की परिषद द्वारा प्रत्यक्ष रूप से नियुक्ति करने की व्यवस्था आदि। जब यह व्यवस्था की जाती है कि भी गई नियुक्तियों एवं पद-विमुक्तियों पर परिषद की स्वीकृति प्राप्त की जाने ली परिषद इस व्यवस्था में होती है कि हस्तक्षेप कर सके। परिषद प्रभावशाली कार्यों में प्रायः हस्तक्षेप करती है अपना कर्मी-कर्मों नहीं करती है, यह उसकी इच्छा पर निर्भर है। जनता को दृष्टि से प्रत्येक प्रभावशाली कार्य के लिए मेयर ही उत्तरदायी होता है। किन्तु समस्या यह उठती है कि उस कार्य के लिये मेयर को किस प्रकार उत्तरदायी ठहराया जाय जिसके अधिकारियों की नियुक्ति एवं पद विमुक्तियों का अधिकार उस प्राप्त नहीं है। जब कभी परिषद द्वारा किसी व्यक्ति की नियुक्ति का मुद्दा दवर सचिव हस्तक्षेप किया जाता है अपना मेयर की पसन्द की स्वीकृति प्रदान करने से मना किया जाता है। मेयर की शक्ति में व्यवहारिक बन जाती है।

मेयर की प्रभावशाली कमजोरी का एक अन्य स्रोत सम्बा मतपत्र है जिसके अनुसार कुछ प्रभावशाली अधिकारियों को जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है। ये अधिकारी प्रभावशाली मात्र में व्यवहारित स्वतंत्र दृष्टिकोण होते हैं। स्वतंत्र रूप से निर्वाचित प्रभावशाली मुख्य कार्यपालिका के साथ मतभेद भी रख सकता है। मेयर के घने प्रमुख अधिकारियों पर उसका स्वयं का नियन्त्रण नहीं होता। महलों, आयोगों एवं प्रभावशाली की परिषद द्वारा प्रत्यक्ष रूप से नियुक्ति मेयर की शक्ति पर एक अन्य सीमा सहायी है। इन व्यवस्था के बाधित स्थानीय सरकार के अधिकारियों की सीमा श्रेष्ठि में बन जाती है। प्रथम, जो कि परिषद की स्वीकृति से कार्यपालिका द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। दूसरे वे जो कि जनता द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं और तीसरे वे जो कि परिषद द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। इन सबके परिणामस्वरूप मेयर सरकार में मेयर का स्थान पर्याप्त शक्तिहीन बन जाता है।

विस्तारित (Wider) राज्य के जिन नगरों में परिषद प्रभावशाली या प्रभावशाली सरकारी कार्य नहीं करती वही कमजोर मेयर वाली व्यवस्था को अपनाया जाता है। इस राज्य की नगरपालिकाओं की सीमा के अनुसार इस राज्य में सबसे प्रमुख बात यह है कि मेयर नगर की समस्याओं को विभिन्न मण्डला, आयोगों, स्वतंत्र अधिकारियों के बीच पर्याप्त समन्वय करने के लिए उत्तरदायी है। ऐसा करने के लिये उसे नेतृत्व, कूटनीति एवं सार्वजनिक धारण के सार्वजनिक सेवा होता है। इस राज्य में मेयर का पद पार्लामी (Parliamentary) या तथा उसे नाममात्र के लिए केवल प्रदान किया जाना या ताकि कार्यकारी अपनी शक्तियों को अन्य स्थानों पर प्रयुक्त कर सकें और पीठिका का उपायन कर सकें। इस व्यवस्था के बाधित मेयर शक्तियों की दृष्टि से कमजोर हो सकता या किन्तु घटने व्यक्तिगत गुणों एवं नेतृत्व की विशेषताओं के आधार पर एक शक्तिशाली अधिकारी भी बन सकता है। वह अपनी महत्त्व एवं कुशलताओं द्वारा ऐसे विभागाध्यक्षों की सहायता भी कर सकता या जिन्हें कि वह न नियुक्त कर सकता है और न हटा सकता है।

व्यवस्था के गुण—इस व्यवस्था के पक्ष में कई एक तर्क प्रदान किए जाते हैं। यह कहा गया है कि यदि प्रत्येक कार्यालय एवं मण्डल को पथक कार्य सम्भर करने के लिए उत्तरदायी ठहराया जाएगा और एक का दूसरे पर प्रतिबन्ध लगाने की व्यवस्था की जाएगी तो यह अधिक सुरक्षित, निश्चिन्त्यतापूर्ण, कार्यकुशल एवं प्रजातन्त्रात्मक रहेगा। यदि एक ही निकाय के हाथों में सरकार की सारी शक्तियाँ सौंपी गयीं तो यह उपयुक्त न होगा। इस व्यवस्था को सुरक्षित इसलिए बताया गया था क्योंकि 'यदि एक मण्डल यथवा विभाग भ्रष्टाचारी बन जाए तो दूसरे लोग ईमानदारी से कार्य करते हुए भ्रष्ट मण्डल पर पर्याप्त प्रतिबन्ध लागू कर सकते हैं। इसे निश्चिन्त्यतापूर्ण इसलिए माना जाता है क्योंकि प्रत्येक अधिकारी को जो कार्य सौंपा गया है उसमें उसे अधिक समय लगाने की आवश्यकता नहीं होगी और इसलिए निःशुल्क सेवाएं प्राप्त की जा सकेंगी। अधिक कार्य-कुशलता प्राप्त होने की आशा इसलिए की जाती है क्योंकि एक अधिकारी यथवा मण्डल एक विशेष समस्या पर ही अपना पूरा ध्यान लगा लेगा और इसलिए वह उसे सचान्वित करने में विशेषज्ञ बन जाएगा। मण्डलों के सम्बन्ध में यह तर्क बहुत कुछ मही था क्योंकि उनके द्वारा नीति की निरन्तरता एवं उच्च कार्य-कुशलता की दिशा में महत्वपूर्ण कार्य किए गए। कमजोर मेयर वाली व्यवस्था को प्रजातन्त्रात्मक इसलिए माना गया क्योंकि इसके अधिकारों अधिकारी एवं मण्डल प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं और मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

व्यवस्था के दोष—कमजोर मेयर वाली व्यवस्था के कारण प्रशासन में अनेककरीय उत्पन्न हो जाता है जिसके परिणामस्वरूप कई समस्याएँ पैदा हो जाती हैं। लूट प्रणाली जैसे अस्वस्थ व्यवहारों के कारण नगर सरकार पर एक अनुत्तरदायी एवं भ्रष्ट शक्तियों का नियन्त्रण हो गया। कमजोर मेयर वाली व्यवस्था के जो लाभ बताये जाते हैं वे मर्यादित दृष्टि से सार्थक हो सकते हैं किन्तु व्यावहारिक दृष्टि से वे उपयोगी नहीं हैं। इस रूप से न तो वांछित कार्य-कुशलता ही मिल पाती है और न ही इसमें अधिक वचन दिखाई देती है। यह सब है कि इसके द्वारा प्रजातन्त्रात्मक रूप को बनाये रखा गया किन्तु यह रूप अनेक भाव में सार्वभौम नहीं है। इसकी उपयोगिता उन कर्षों पर निर्भर करती है जिन्हें कि इसके द्वारा प्राप्त किया जाना है। सरकार की उत्तमोत्तम दृष्टि व्यवस्था में जिन अधिकारियों की आवश्यकता होती है उनकी कुशलता एवं योग्यता की जांच करना क्रिये की मतदाता की सामर्थ्य के बाहर की बात थी। इसे सम्भव बनाने के प्रयास में प्रजातन्त्र की प्राप्ति पर ही आघात किया गया।

कमजोर मेयर की व्यवस्था में बनावट से सम्बन्धित अनेककरीयता स्थापित हो जाती है जिसके परिणामस्वरूप नगर प्रशासन उत्तमपूर्ण बन जाता है। इस रूप में प्रशासकीय प्रबन्ध से सम्बन्धित समस्याओं की जड़ें खत्म नहीं होती हैं। जब अनेक रसोइये होते हैं तो वे प्रायः रसोई को बिगाड़ देते हैं (Too many cooks stirring the broth)। जब निर्वाचित प्रशासकों की भारी संख्या को प्रशासन के विभिन्न भागों का उत्तरदायित्व सौंप दिया जाता है तो उनके बीच समन्वय की समस्या जटिल बन जाती है।

प्रभावों को ध्यान कायों वा संभालन मेयर, परिषद की समितियों एवं विभागीय प्रशासकीय मण्डलों के माध्यम से करना होता है। ध्यान प्रशासनिक एवं परिषद के उच्च अधिकारियों में निर्देशन तथा मार्ग-दर्शन प्राप्त करने के लिए इनको घनत्व वाले अंतर्गत करना होता है। जिससे उन में बिना योग्य संभाल रहे हैं वे इस बात की स्पष्ट नहीं होनी है कि निर्देशन वा उत्तरदायित्व बिनाको सोचा जावे।

समुच्चय राज्य अमरीका में नगर सरकारों के रूप का संभालन पौराणिक समय से ही किया जाता है किन्तु इसके लिए मेयर, परिषद, समितियों, प्रशासकों, मण्डलों आदि को अतिरिक्त समय देना होता है। जब एकीकृत सत्ता नहीं होती तथा एक सामान्य प्रमुख नहीं होता तो विभाग के अध्यक्षों का क्षेत्राधिकार सत्यापन इनके प्रभाव को कम कर देता है। प्रशासन के कार्य में जो लोच लागू होती है उन सब को समझ कर कार्य करना होता है। स्पष्ट रूप से यह नहीं बताया जाता कि कौन व्यक्ति नीति निर्माण का काम करेगा, तीन नीति को क्रियान्वित करेगा तथा किसके द्वारा प्रशासकीय कार्यवाही का संभालन किया जाएगा। एमो रिपति में कोई भी व्यक्ति कोई भी कार्य करने लग जाता है। उनमें पारस्परिक संबंधों तथा सहयोगपूर्ण दृष्टिकोण के आधार पर कार्य करना होता है।

वर्तमान पाठों में इस व्यवस्था को अंतर्गत की प्रवृत्ति नहीं देखी जाती। कई वर्षों से मन्त्र मन्त्र की परम्परा समाप्त होती जा रही है। सन् १९६६ में नगरपालिका सरकार पर न्यू जर्सी प्रायोग ने राज्य में कमजोर मेयर योजना पर विचार करने के बाद यह प्रतिवेदन दिया कि इस योजना की विशेषताओं, सर्वांगीण निर्वाचित प्रशासनिक अधिकारियों का समान मतदान तथा उत्तरदायी नगरपालिका अध्यक्ष के रूप में मेयर की पदवी स्थिति, का बहुत पहले ही नगरपालिका के विचार से भुला दिया गया है तथा वर्तमान नगरपालिकाओं की प्राथमिकताओं को देखते हुए यह पूर्णतः अप्रमाण्य है।^१ जब कभी इस व्यवस्था में मेयर का पद किसी प्रभावशाली व्यक्तित्व को सौंप दिया जाता है तो यह यह अनुभव करने लगता है कि अतिसूक्ष्म उसके पास नहीं है बल्कि वे परिषद तथा उसकी समितियों के पास है। ऐतिहासिक दृष्टि से देखा जाए तो मेयर कबन ऐसा अधिकारी होता है जो कि परिषद की अध्यक्षता करता है। परिषद शक्ति का मुख्य स्रोत होती है। साथ ही यह व्यवस्था कुछ स्थानों पर अनादी जा रही है।

कमजोर मेयर वाली व्यवस्था में जब कोई एक अध्यक्ष नहीं होता वा सत्ता बिखर जाती है प्रशासन का संभालन मुश्किल हो जाता है किन्तु यह स्थिति उनीच कोस को उसका प्रभाव बढ़ाने के लिए उपयुक्त लगती है। मुख्य

1. The characteristics of this plan the long ballot of elected administrative officers, and the futile position that the

कार्यपालिका के अन्तर्गत में एकीकरण की स्थापना उसी के प्रशासन से स्थापित की जाती है।

उत्तरदायित्व अनेकीकृत होने के कारण शक्ति का विकास सरकार की औपचारिक बनावट के बाहर होने लगता है। बॉस नामजद करने तथा निर्वाचन कराने की प्रक्रिया पर नियंत्रण रखता है। वह परिषद के शीर्षस्थ सदस्यों एवं प्रशासकों को अपने हाथों में रखता है। प्रशासकीय एवं प्रतिनिधित्व का ये उमके साथ यथोत्पूर्ण सम्बन्धों से युक्त बन जाता है। उसकी कानूनांतर शक्तियाँ उसे प्रशासन का वास्तविक आधार बना देती हैं। कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों को नगर सरकार के कार्यालय से बॉस के मुख्य कार्यालय को स्थानान्तरित कर दिया जाता है। यहां शक्तियों का प्रयोग कम मूल्य पर सेवाएँ प्रदान करने के लिए नहीं किया जाता बल्कि शक्तिमन्त्रों को अनुचित लाभ प्रदान करने के लिए किया जाता है। यदि नगर प्रशासन से दुष्टों को दूर करना है तो इस सम्पूर्ण व्यवस्था को बदलना होगा। प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रिया के इस घेरे को किस प्रकार दूर किया जाये यह एक समस्या है। इसके लिए यह मुझाव दिया जाता है कि मेयर में उत्तरदायित्व को केन्द्रित किया जाये तथा चार्टर द्वारा उसे प्रशासन पर नियंत्रण रखने की अधिक शक्तियाँ सौंपी जायें। मतदानार्थी को चाहिए कि मेयर पद के लिए किसी व्यक्ति को निर्वाचित करते समय इस बात का निश्चित रूप से पता लगाए कि वह व्यक्ति योग्य एवं ईमानदार है अथवा नहीं है। बॉस के प्रभुत्व को हटाने के लिए छोटा मतपत्र, निष्पक्ष मनोनयन एवं निर्वाचन तथा पार्षदों का व्यापक स्तर पर निर्वाचन आदि प्रयासों को अपनाने का तर्क दिया गया।

आयोग व्यवस्था

[The Commission System]

कई एक बड़े नगरों का प्रशासन आयोग व्यवस्था के द्वारा संचालित किया जा रहा है। इन नगरों में नेवाक (Newark), जर्सी नगर (Jersey City), ओरेग (Oreg), वाश (Wash), साल्ट लेक नगर (Salt lake city), उता (Utah) न्यू ओरलीन्स (New Orleans), बरमिंघम (Birmingham) आदि का नाम उल्लेखनीय है। इस योजना के अनुसार प्रशासन का संचालन करने वाले छोटे नगर प्रायः प्रत्येक राज्य में पाये जाते हैं। वर्तमान समय में आयोग व्यवस्था का प्रचलन कम होता जा रहा है। सन् १९४६ में केवल ६६ नगर ही इस योजना के आधार पर प्रशासित हो रहे थे। वर्तमान समय में इनकी संख्या अपनी तीस वर्ष पूर्व की संख्या में घटकर प्रतिशत कम हो गई है। इतने पर भी इनका पूरी तरह से अन्त नहीं हुआ है अतः इस व्यवस्था का अध्ययन अमरीकी नगर प्रशासन के रूपों का एक महत्वपूर्ण भाग है।

व्यवस्था की विशेषताएँ—आयोग व्यवस्था की अनेक सामान्य विशेषताएँ हैं। प्रथम, इसमें कार्यों एवं शक्तियों का एकीकरण कर दिया जाता है। यह इस व्यवस्था की एक महत्वपूर्ण विशेषता है। स्थानीय सरकार के समस्त कार्यों एवं शक्तियों को जनता द्वारा निर्वाचित व्यक्तियों के निहाय को सौंप दिया जाता है। राजनीति और प्रशासन, व्यवस्थापन और क्रियान्वयन को एक

प्रायोग व्यवस्था राजनीति और प्रशासन में अन्तर स्पष्ट नहीं करती। इस प्रणाली में योग्य एवं प्रशिक्षित प्रशासकों के निर्वाचन की व्यवस्था नहीं हो पाती। जो व्यक्ति एक मर्यादित राजनीतिज्ञ होता है वही दुबारा पद पर निर्वाचित हो जाता है; किन्तु इस बात का कोई विचार नहीं होता कि वह व्यक्ति एक कुशल प्रशासक भी होगा। प्रायः एक व्यक्ति को सकल राजनीतिज्ञ बनने के लिए प्रशासन की अवहेलना करनी होती है। किसी भी व्यक्ति से यह आशा करना दुराशा मान जानी जायेगी कि वह एक ही समय में लोगों की राजनैतिक इच्छाओं का अच्छा प्रतिनिधि भी हो तथा एक सकल कार्यपात्रक भी।

प्रायोग व्यवस्था का तीसरा महत्वपूर्ण दोष यह है कि इसमें उच्च स्तरों पर एक प्रशिक्षित स्टाई स्टाफ की रचना नहीं की जा सकती। शायंदाय का कार्यवाह छोटा होना है तथा पुनः निर्वाचन होने के अवसर कम रहते हैं इसलिए थोड़े लोग पद सम्भालने का प्रयत्न नहीं करते। कुछ समय बाद प्रायोग व्यवस्था में ठीक ऐसे ही लोगों का निर्वाचन होने लगता है जो कि कमजोर मर्यादा वाली व्यवस्था में एम्बरमैन पद के लिए चुन जाते हैं। इस तथ्य से उन लोगों को भारी निराशा होती है कि प्रायोग व्यवस्था में नये प्रकार के लोगों को देखने के इच्छुक थे। यह भी ध्यान की गई थी कि निर्वाचित आयुक्तों का कार्य प्रशासन पर केवल पर्यवेक्षण रहना होगा तथा प्रत्येक विभाग में प्रशासन वास्तविक कार्य पूर्ण समय कार्य करने वाले व्यावसायिक प्रशासकों द्वारा किया जायेगा। यह आशा भी सामान्य रूप से निराधार ही साबित हुई क्योंकि आयुक्त अपने विभागों पर प्रत्यक्ष एक व्यक्तिगत नियंत्रण रखना चाहते हैं। साथ ही नौकरी में भी इसके विरुद्ध था कि वह प्रत्येक विभाग की अध्यक्षता के लिए दो व्यक्तियों को वेतन प्रदान करे। इस प्रकार वास्तविक प्रशासन का कार्य निर्वाचित आयुक्तों की ही सौंपा गया जो कि कुछ दिनों तक अपने पद पर रहते हैं और उसके बाद अन्य के लिए उसे छाती चूके चले जाते हैं। इस व्यवस्थायुक्त कर्मचारी जब यह देखते हैं कि उच्च पद उनकी पहुँच के बाहर है तो वे असंतुष्ट होते हैं एवं कहीं अन्य पद सम्भालने के लिए तैयार हो जाते हैं।

प्रायोग व्यवस्था का चौथा दोष यह है कि इसके अन्तर्गत पूरे प्रशासन के लिए कोई भी व्यक्ति पूरी तरह से उत्तरदायी नहीं होता। इसके स्थान पर तीन, पाँच या सात सदस्यों के समूहों की उत्तरदायी ठहराया जाता है। प्रायोग सामूहिक रूप से व्यवस्थापन के लिए उत्तरदायी होता है किन्तु इसका प्रत्येक सदस्य व्यक्तिगत रूप से किसी भी एक विभाग के प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है। यहाँ यह प्रश्न किया जा सकता है कि प्रायोग का सदस्य विभागों के प्रशासन के लिए आश्विन किसके प्रति उत्तरदायी रहता है। सैद्धान्तिक रूप से उसका यह उत्तरदायित्व दोहरा है—प्रथम तो वह सम्पूर्ण प्रायोग के प्रति उत्तरदायी है और दूसरे, वह मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी है। व्यवहार में प्रायोग के प्रति उसका उत्तरदायित्व बड़ा हल्का होता है। प्रायोग यह प्रयास करता है कि वह किसी भी सदस्य

की आलोचना न करे तथा उसके कार्यों में हस्तक्षेप न करे। नीति एवं विनियोगों के विषयों पर मदत्य को अपने साधियों की व्यक्तिगत राय से प्रभावित होना पड़ता है। यह स्थिति उन समय साकार होता है जबकि आयोग में दो गुट बन जायें। जैसे साधारण प्रशासनिक नस्लों पर आयोग किसी प्रकार का प्रतिबंध नहीं लगाता। आयोग द्वारा विभिन्न विभागों के सम्बन्ध में जो कार्य किया जायेगा उसकी प्रभावशीलता के बीच पर्याप्त असमानताएँ रहना स्वाभाविक है किन्तु समूचे प्रशासन के लिए यहाँ किसी को भी उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। इसके अतिरिक्त कुछ कार्य ऐसे भी होते हैं जिनकी सम्पन्नता का भार दो विभागों पर पड़ता है। आयोग व्यवस्था में ऐसे कार्य प्रत्यक्ष सम्पन्न होने बिना ही रह जाते हैं। नयी सेवाओं को सम्पन्न करने के बारे में भी कुछ इसी प्रकार की समस्या सामने आती है। कोई भी विभाग यह नहीं चाहता कि वह अपने वर्तमान कार्यभार को मात्रा को और अधिक बढ़ावे। इसलिए नये कार्यों को सम्पन्न करने की समस्या सदैव ही बनी रहती है।

पाँचवें, आयोग व्यवस्था का एक अन्य दोष यह है कि इसकी प्रशासनिक कमजोरियों को लोकप्रिय नियंत्रण द्वारा भी दूर नहीं किया जा सकता है। आयोग के पर्याप्त नियंत्रण के अभाव में एकमात्र विकल्प लोकप्रिय नियंत्रण ही रह जाता है। आयोग व्यवस्था में मत-मत्र छोटा होता है तथा शक्तियाँ केन्द्रीकृत रहती हैं अतः वहाँ लोकप्रिय नियंत्रण लागू करने की सम्भावनाएँ रहती हैं। ये सम्भावनाएँ व्यवस्थापन एवं नीति निर्धारण के क्षेत्र में साकार भी हो जाती हैं। इन सबके होने के बाद भी प्रशासन की प्रक्रिया में बाधित सुधार नहीं हो पाते। इसका कारण यह है कि कोई भी साधारण मतदाता प्रशासकीय विस्तार की समस्याओं में पहुँच नहीं रखता फिर वह नियंत्रण कैसे कर सकेगा। उससे यह भी आशा नहीं की जा सकती कि वह आयुक्त का निर्वाचन उसकी प्रशासकीय क्षमता के आधार पर करेगा तथा प्रशासन में यदि उनके द्वारा गड़बड़ की गई तो वह उनका वापिस बुलाने का उपक्रम करेगा। इनके अतिरिक्त आयोग के पाँच सदस्यों में पाँच प्रकार की प्रशासकीय योग्यताओं का निर्णय करने में भी वह अनर्थ रहता है। कुल मिला कर यह कहा जा सकता है कि आयोग व्यवस्था नगरपालिका के संगठन में विकास का एक अगला कदम था जिसने कि सरकार का एकीकरण तथा सरलीकरण कर दिया तथा नीति के विषयों में सरकारी नियंत्रण को अधिक प्रभावशील एवं प्रत्यक्ष बना दिया किन्तु यह उन प्रशासकीय परिणामों को प्राप्त करने में असफल रहा जिनसे कि इससे आशा की गई थी। इसने प्रशासन को पूरी तरह से एकीकृत नहीं किया तथा इसे स्थायी एवं व्यावसायिक रूप भी प्रदान नहीं किया। इन सब बातों को वैज्ञानिक व्यवस्था एवं योग्यता व्यवस्था का पुरा-युग मान नहीं उठाया। यह सब असफलताएँ मूलतः इस कारण सामने आईं क्योंकि आयोग व्यवस्था द्वारा प्रशासन की आलोचना के लिए कोई व्यवस्था नहीं की गई थी।

छठे, आयोग व्यवस्था में परियोजना रूप छोटा करने से यद्यपि कुछ फायदे भी हुए किन्तु विचारकों द्वारा इसे अनुपयुक्त बताते हुए प्रतिनिधित्व

के सिद्धान्तों के विपरीत बताया। इसका आकार इतना छोटा कर दिया गया था कि यह पूरे क्षेत्र का मजबूत बर्तन में प्रतिनिधित्व करने में असमर्थ था। एक आयुक्त के निर्वाचन क्षेत्र में ही इतने प्रकार के विरोधी हित पाये जाते थे कि इन सभी का उनके द्वारा प्रतिनिधित्व करना सम्भव ही नहीं था। यह आलोचना सच होते हुये भी सभी विचारकों एवं राजनीतिज्ञों की सम्मति प्राप्त नहीं कर सकी। कुछ का मत था कि यह है कि परिषद अपने छोटे आकार से चाहे पूरा प्रतिनिधित्व न कर पाता हो किन्तु उसके लाभ इतने अधिक हैं कि वे इस कमी को गौण बना दते हैं। बड़े नगरों के सम्बन्ध में यह कमी उभर कर कुछ अधिक महत्व प्राप्त कर लती है। वहा इस कमी को तब तक दूर नहीं किया जा सकता जब तक कि परिषद का विस्तार न कर दिया जाय और ऐसा करने पर वह प्रायोगिक नहीं रह जाती।

प्रायोगिक व्यवस्था का उदाहरण दोष यह है कि यदि प्रायोगिक मन्त्रालय मन्त्र राजनैतिक विचार वाले लोगों का चुन दिया गया हो उनके बीच संपर्क बना रहता है, वे सहयोगपूर्ण रूप से कार्य नहीं कर पाते। किसी भी विषय पर विचार करते समय उनका दृष्टिकोण पक्षपातपूर्ण रहता है। प्रायोगिक के अन्तर्गत ही पारस्परिक आलोचना की सम्भावनाएँ बढ़ जाती हैं। यह भी हो सकता है कि मन्त्रालय मन्त्र प्रशासनिक विभाग प्रत्येक नीतियों को अपना कर कार्य करें। यदि एक विभाग प्रतिक्रियाएँ एवं कम सेवाएँ सम्पन्न करने की ओर बढ़ रहा है तो दूसरा विभाग खर्च करने में उदात्तता बरतते हुए अधिक सेवाएँ प्रदान करने की नीति अपना सकता है।

शक्तिशाली मेयर युक्त सरकार

[Strong-Mayor Government]

१९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में नगरपालिका सरकार के रूप की प्रकृति स्वतन्त्र एवं एकीकृत कार्यपालिका की ओर प्रवृत्त होने लगी। न्यूयार्क राज्य में ब्रुकलिन (Brooklyn) नगर को सन् १८९० में एक चार्टर सौंपा गया जिसके अनुसार मेयर को विनामयी अध्यक्षों को अपने बराबर कार्यपालक नियुक्त करने की शक्तियाँ सौंपी गईं। यह प्रथम अवसर था जब कि परिषद की शक्तियों को कम किया गया तथा इसे प्रशासन में प्रत्यक्ष रूप से हस्तक्षेप करने से रोका दिया गया। इसके परिणामस्वरूप मेयर तथा परिषद के सम्बन्धों में एक नया समाशोधन प्रकट हुआ। मेयर की प्रशासन पर अग्रगण्य शक्तियाँ सौंप दी गईं। एक कार्यपालिका के आधीन प्रशासकीय व्यवस्था की एकीकृत करने का सिद्धान्त मूल आधार बनाया गया। एक कार्यपालिका अध्यक्ष, गवर्नर या मेयर कोई भी हो सकता था। शक्तिशाली मेयर (Strong Mayor) से सम्बन्धित मुद्दों की सफलता को देखकर ही इनको न्यूयार्क नगर, न्यूयॉर्क, डेट्रोइट, डेनवर, सैन-फ्रांसिस्को आदि में भी अपना लिया गया। संयुक्त राज्य अमेरिका के राजस्व की प्रदोषों में सरकार के इस रूप का प्रचलन अधिक है। सरकार के एकीकरण की मांगता क्षेत्र में ब्रुकलिन राज्य का चार्टर एक नये युग के विकास का प्रारम्भ माना जा सकता है। मेयर के कार्यालय में प्रशासकीय दायित्व भी सन्निहित कर दिये गये। इस व्यवस्था के आधीन जब मेयर प्रमुख प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्ति

करता है तो उन पर उसे परिषद की स्वीकृति प्राप्त करने की जरूरत नहीं रहती। इस प्रकार के वातावरण में पलते-पलते मेयर का पद वर्तमान स्थिति तक पहुंच सका।

व्यवस्था की विशेषतायें—यह व्यवस्था जिन नगरों में प्राप्त होती है उन सबके बीच एकरूपता नहीं पाई जाती। स्थान-स्थान पर इसके संगठन तथा रूप में पर्याप्त भिन्नता आ जाती है। इतने पर भी इसकी कुछ सामान्य विशेषतायें होती हैं जो कि विभिन्नताओं के बाद भी इन सभी को एक श्रेणी में रखने का कार्य करती हैं। इस व्यवस्था की प्रथम विशेषता यह है कि शक्तियों का स्पष्ट रूप से विभाजन कर दिया जाता है और मेयर को कार्य-पालिका सम्बन्धी तथा परिषद को व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियों सौंप दी जाती हैं। दूसरे, शक्तियों का विभाजन कर देने के बाद भी इन दोनों निकायों के कार्यों के बीच कोई स्पष्ट सीमा रेखा नहीं खींची जाती जो कि एक को दूसरे की समस्याओं से पूर्ण रूप से उदासीन बना दे। व्यवस्थापन के कार्य के लिए मूल रूप से तो परिषद उत्तरदायी है किन्तु मेयर भी उसकी इस कार्य में सहायता प्रदान करता है। यद्यपि 'मेयर' परिषद का सदस्य नहीं होता किन्तु फिर भी वह प्रस्तावों एवं प्रस्तावों की सिफारिश कर सकता है तथा परिषद द्वारा पारित अध्यादेशों एवं प्रस्तावों पर नियन्त्रण का प्रयोग कर सकता है। दूसरी ओर परिषद भी प्रशासनिक विषयों पर विचार करने की शक्ति रखती है। तीसरे, मेयर को मुख्य कार्यपालिका बनाया गया है। यह नगरपालिका के सभी विभागाध्यक्षों को नियुक्त करने तथा उन पर नियन्त्रण रखने की शक्तियाँ रखता है। कुछ नगरों में यह भी व्यवस्था की गई है कि परिषद मेयर द्वारा की गई नियुक्तियों पर नियन्त्रण का प्रयोग नहीं कर सकती। चौथे, मेयर को बाह्य बजट बनाने तथा प्रस्तुत करने की शक्ति प्रदान कर दी जाती है। कुछ नगरों के चार्टरों द्वारा यह व्यवस्था कर दी जाती है कि परिषद बजट की मदों में बढ़ोतरी न कर सके परन्तु विनियोग में कोई नई मद न जोड़ सके। पाचवें, इस व्यवस्था के प्राचीन परिषद का आकार स्थान-स्थान पर अलग-प्रलग है। वर्तमान प्रवृत्ति, परिषदों का छोटा आकार रखने की ओर है। इनके सभी सदस्यों को निर्वाचित किया जाता है। छठे, इस व्यवस्था के अन्तर्गत परिषद का मुख्य कार्य यह होता है कि प्रस्ताव तथा प्रस्ताव पास करे, बजट स्वीकार करे तथा मेयर पर प्रतिबन्ध लगावे।

शक्तिशाली मेयर की योजना उस सम्बन्ध समय से किये गये प्रयास का परिणाम है जिसके अनुसार नगर के सम्पूर्ण प्रशासन के लिए एक ही व्यक्ति को उत्तरदायी बनाया जाना था। कुछ सीमा तक इस व्यवस्था को राष्ट्रीय सरकार की अनुकृति माना जा सकता है तथा अन्य दृष्टि से यह परम्परावादी शक्ति धृक्करण के निदान की भी साकार प्रवृत्ति है। मेयर को शक्तिशाली बनाने वाले सरकार के इस रूप की प्रसंगा एवं आलोचना समान रूप से की जाती है।

कुछ विचारकों का मत है कि एक शक्तिशाली मेयर में उत्तरदायित्वों की केन्द्रित कर देना सदैव ही एक अच्छी बात नहीं समझी जाती। शक्ति-

सभी मगर योजना द्वारा माटे घण्टों को एक ही डोकरी में रखा जाता है और तब उस डोकरी की निगरानी की जाती है। मगर का जो अधिकारी सोयी गई व पर्याप्त व्यापक थी। डोकरीबोर्ड (Debarboard) नगर के सन् १९४२ के चार्टर में मुख्य कार्यपालिका की शक्तियों का व्यापक रूप से उल्लेख किया गया है। इससे अनुसार मेयर का सत्तत नियेधाधिकार सोया गया, उसे अनेक कार्यों के लिए उत्तरदायी ठहराया गया। उदाहरण के लिए वह यह दखेगा कि बानुनों तथा धर्मशास्त्रों को क्रियान्वित किया जा रहा है या नहीं, यह सभी सचामकों, आयोर्गों, मण्डलों आदि की नियुक्ति करना जो कि नगर सरकार के विभागों के लिए उत्तरदायी है। वह यह दखेगा कि नगर में उसक निवासियों के पक्ष में जो जो शर्तें रखी गई हैं या टेक बिये गये हैं उनको निभाया जा रहा है या नहीं। वह अपने मन्त्राधरों द्वारा उन मामलों का प्रति सम्मेलन बना सकता है जिसको कि परिषद, चार्टर अथवा राज्य द्वारा पठाया जावे। वह परिषद की सभी बैठकों में भाग ले सकता है। वह नाव-विवाद में सक्रिय रह सकता है किन्तु उस मतदान करने का अधिकार नहीं होगा। वह वार्षिक बजट तैयार करता है तथा उस प्रमाणित करता है। साथ ही वह परिषद का हर समय नगर का वित्तीय परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं के सम्बन्ध में पूरी तरह से परामर्श प्रदान करता है। वह प्रत्येक वर्ष वितम्बर के प्रथम दिन या इसके पूर्व के वित्तीय वर्ष के दौरान हुई नगर की वित्तीय एवं प्रशासकीय क्रियाओं के बारे में एक प्रतिवेदन परिषद को प्रस्तुत करता है। वह परिषद से ऐसे बदन उठान की सिफारिश करता है जिसको कि वह आवश्यक समझे। वह नगर सरकार के सभी विभागों के कुशल प्रशासन के लिए उत्तरदायी होगा। नगर सरकार के विभागों के लिए उत्तरदायी कुछ सचालकों, आयोर्गों या मण्डलों द्वारा बनाए हुए नियमों तथा विनियमों को वह स्वीकृति प्रदान करता है। इनके प्रभावशील होने से पूर्व उसकी स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी होता है। इन कार्यों को कानून द्वारा, चार्टर द्वारा, अथवा नगर के किसी अध्यादेश या प्रस्ताव द्वारा अन्य अधिकारी को नहीं सौंपा गया है तथा जो चार्टर के प्रावधानों के विपरीत नहीं हैं उन सभी प्रशासकीय कार्यों को वह सम्पन्न करता है। उसे कानून द्वारा चार्टर द्वारा या परिषद के अध्यादेश या निर्देश द्वारा जो अधिकारी सोयी जाते हैं वह उन ही सम्पन्न करता है। इस प्रकार मगर की विस्तृत शक्तियां सोयी गईं।

राजधानी प्रदेस में दलीय मण्डल का अधिक महत्व प्रदान किया जाता है। इनसे बड़ा परिषद प्रत्येक मानव को अपना अधिकारी की मगर योजना का धनता में अधिक स्वाभाविक है। मगर दोनों ही व्यवस्थाओं में नगर के वित्त, अध्यादेश एवं नीति पर परिषद की व्यापक नियंत्रण प्रदान करती है। दोनों ही व्यवस्थाओं में प्रमुख प्रशासकीय विभागों को परामर्श एवं संचालित करने की शक्तियां एवं व्यक्ति के द्वारा ही वेदित कर दी जाती है। शक्तिशाली मेयर व्यवस्था में मेयर का पद निर्वाचित होता है।

मगर व्यवस्था को निर्वाचित करता है।

पूर्व नियुक्तियों पर

घपना अधिकार रखता है। मेयर की शक्ति का एक मुख्य स्रोत व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका शाखाओं के बीच शक्तियों का विभाजन है। मेयर को अपने प्रमुख प्रशासनियों के ऊपर जो सत्ता प्रदान की जाती है वह उन अनेक कर्मचारियों पर लागू नहीं होती जिन्हें बोम्बता के आचार पर नियुक्त किया जाता है। ऐसे कर्मचारियों को प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा नियुक्त किया जाता है और स्वेच्छाचारी या राजनैतिक रूप से की गई परिकल्पितियों में इनको नुरक्षित रखा जाता है। बड़े नगरों में तथा प्रगतिशील छोटे नगरों में बोम्बता व्यवस्था अच्छी प्रकार से स्थापित की जा चुकी है। शक्तिशाली मेयर योजनाओं द्वारा प्रशासित नगर में मेयर की शक्तियाँ यह तब करती हैं कि नगरपालिका प्रशासन में एकीकरण जैसा कदा नहीं। इस योजना में बहुत कुछ मतदाताओं की बुद्धि पर निर्भर करता है कि वे मेयर के पद पर कैसे व्यक्ति को नियुक्त करेंगे। मेयर के हाथों में इतनी शक्तियाँ होती हैं कि यदि अकेला वह चाहे तो नगर प्रशासन में पर्याप्त प्रगति ला सकता है। दूसरी ओर कुशलता एवं ईमानदारी से रहित व्यक्ति अव्यवस्था एवं असन्तुष्टि का कारण बन सकता है।

व्यावहारिक दृष्टि से इस बात से मना नहीं किया जा सकता कि कमजोर मेयर व्यवस्था तथा आयोग व्यवस्था की प्रेरणा शक्तिशाली मेयर योजना अधिक उच्च है। इसके द्वारा एक सरल और जानने योग्य संगठन प्रदान किया जाता है। छोटी मजबूत तथा प्रगतिशील उत्तरदायित्व का केन्द्रीयकरण अनेक प्रकार से उपयोगी होता है। मेयर की नीति के क्षेत्र में जो नेतृत्व की शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं वे नगर के बड़े हुए उत्तरदायित्वों के सम्बन्ध में अत्यन्त महत्वपूर्ण बन जाती हैं। बड़े नगरों में यह तत्व और भी अधिक महत्वपूर्ण बन जाता है। नगर सरकार के अनेक पहलू हैं। यदि एक प्रभावशाली समन्वय प्राप्त करना है तो इनके बीच पर्याप्त व्यापक नेतृत्व की व्यवस्था करनी होगी। शक्तिशाली मेयर योजना द्वारा यह नेतृत्व प्रदान किया जाता है।

मेयर को जिस रूप में निर्वाचित किया जाता है उसके परिणामस्वरूप वह मुख्य रूप से एक राजनैतिक अधिकारी बन जाता है। उसमें प्रशासकीय कुशलता होनी नहीं सकती है और नहीं भी। जब मेयर के निर्वाचन में नीति से सम्बन्धित वायदे किए जाते हैं तो प्रशासनिक योग्यता महत्वहीन बन जाती है। कोई भी उन्मीदवार कानूनों को क्रियान्वित करने तथा शुद्ध-निर्माण एवं वित्तीय मामलों पर अपनी स्थिति को स्पष्ट करने में सफल हो सकता है किन्तु वह कार्यकुशलता, समन्वय एवं अपनी व्यावसायिक योग्यता के बारे में बहुत कम कह पाएगा। इसके साथ ही मनो को अपनी ओर खींचने के लिए किए जाने वाले प्रचार में लोकप्रियता, मनचाहा ध्वनि, संगठन एवं स्थिर परिश्रम आदि का महत्व अधिक होता है। व्यावसायिक योग्यता प्राप्त व्यक्ति मेयर के पद पर कार्य करने में रुचि कम लेते हैं। इस पद के लिए नामावली किए जाने वाले व्यक्ति प्रायः वे होते हैं जिनको किसी दल या समूह का समर्थन प्राप्त होता है। यह समर्थन उनकी प्रशासनिक योग्यता के कारण नहीं बल्कि और दूसरी बातों के कारण बनता है।

कुछ लोगों का यह विचार है कि राजनीति और प्रशासन को स्पष्ट मार्ग से विभाजित किया जा सकता है कि बुद्धिमान और होना है और न ही सम्भव है। यदि ऐसा किया गया तो यह एक समस्या भी पैदा हो सकती है। यह हमें याद दिलाता है कि एक राजनैतिक अधिकारी कहते हैं तो इसका अर्थ यह होता है कि उन अधिकारों के पास प्रशासनिक मामलों में नहीं हैं। अतः यह प्रश्न गंभीर रूप से है कि एक राजनैतिक अधिकारी होता है। प्रशासन का एक विशेषज्ञ व्यक्ति होता है जिसमें कि वह नाति सम्बन्धी लोगों का छोटे नाति सम्बन्धी लोगों में निर्णय विभाजित किया जाता है जब तक कि नाति सम्बन्धी सेवा प्रदान न करे। यदि नाति सम्बन्धी सेवा के माध्यम से प्रशासनिक प्रक्रिया के माध्यम से निर्वाचित अधिकारी से सम्बन्धित प्राप्त करने का यह दृष्टि में महत्व रखता है। इन अधिकारों द्वारा लिए जाने वाले निर्णय भूमि के नीचे सम्बन्धी निर्णय होता है। यदि नाति सम्बन्धी सम्बन्ध को उन नीचे के रूप में पर रखा दिया जाता है। यह पाप किसी को अपना नगर का अधिकारी प्रदान करने के लिए कर सकता है और इनमें यह योजना वास्तविक महत्व रखता है।

छोट और बड़े नगरों में बांध भी कुछ समय तक होती है। छोटे नगरों में यह रखा जाता है कि बड़ा नगर परिषद या नगर के माध्यम से एक नियुक्त व्यक्ति या रिक्त होना है जो कि दिन प्रतिदिन के प्रशासनिक मामलों से सम्बन्धित रहता है। दूसरी ओर नगर केवल एक अधिकारी अधिकार होता है। नीति में सम्बन्धित प्रश्नों पर प्रतिदिन विचार नहीं किया जाता। परिषद के अध्यक्ष सभी-कमी शायद को निर्धारित है और इस बात पर विचार करता है कि क्या कार्य सम्भव किया जा रहा है। दूसरा ओर बड़े नगरों में जहाँ कि लाखों लोग निवास करते हैं बड़ा परिषद के सम्बन्ध को उनके निर्णय के सम्बन्धित जाने विभिन्न विषयों पर विचार करने के लिए पर्याप्त समय देना होता है। अतः प्रशासनिक प्रक्रिया एक एक ओर से नगर के सम्बन्धित नीति सम्बन्धी प्रश्न होता है जिन पर विचार करने के लिए कुछ बहुत ही समय देना होता है। जब कभी भी यह सम्बन्धित करे कि उनका कार्य भार बढ़ गया है तो अपनी शक्तियों को विभाजित सम्बन्धों को हस्तान्तरित कर सकता है। बड़े नगर में भी नगर नगर की सभी प्रक्रियाओं की जानकारी नहीं रख सकता। बड़े नगरों में सरकार का रूप बहुत कुछ भी हो बिना वहाँ प्राप्त सभी नाति सम्बन्धी निर्णय परिषद के सम्बन्धित सेवा और सम्बन्धित सम्बन्धों द्वारा मिल कर लिए जाते हैं।

बड़े नगरों में जब नाति सम्बन्धी नगर सम्बन्धों को अलग-अलग होता है तो इस पर परिणामस्वरूप एक सम्बन्धित और नाति का प्रमुख मार्ग कुछ दोष उत्पन्न हो जाते हैं किन्तु ये दोष सरकार के इस रूप के पाठ्यक्रम एवं मूल निर्णय नाति नहीं है। परिषद के एक योजना एवं नाति सम्बन्धी नगर योजना दोनों में ही ये दोष देखने को मिलते हैं। कुछ लोगों का विश्वास है कि यदि नाति सम्बन्धी नगर योजना एक सम्बन्धित के लिए प्रमुख परिस्थितियों तयार करनी हैं क्योंकि इसमें सारी शक्तियाँ एक ही व्यक्ति या नाति सम्बन्धी नगर की ही शक्ति होती हैं।

शक्तिशाली मेयर योजना का एक अत्यन्त गम्भीर दोष यह बताया जाता है कि परिषद और मेयर के बीच संघर्ष उत्पन्न होने की सम्भावनाएं बढ़ जाती हैं और इनको सुलझाना अत्यन्त कठिन बन जाता है। इस प्रकार का संघर्ष प्रायः जरूरी नहीं होता किन्तु फिर भी जहां वहाँ परिषद अधिक शक्तिशाली होती है और इसके सदस्य महत्वाकांक्षी होते हैं वहां इस प्रकार का संघर्ष पैदा हो जाता है। परिषद चाहे तो बजट को पास करने में बाधा उत्पन्न कर सकती है। इसके अतिरिक्त वह प्रशासकीय कार्यों को विनियमित करने वाले प्राप्तादेशों को इस रूप में पास कर सकती है कि मेयर का कार्य मुश्किल हो जाए। जब कभी प्रवक्ता मेयर और परिषद के बहुमत के बीच दलील विनिमय उत्पन्न हो जाती है तो ऐसे संघर्षपूर्ण सम्बन्ध स्थापित हो जाते हैं। किसी भी गलत व्यवहार के लिए एक के द्वारा दूसरे पर दोषारोपण किया जाता है। शक्तिशाली मेयर की व्यवस्था में प्राप्त होने वाले विभिन्न दोषों एवं समस्याओं का अध्ययन करने के बाद निष्कर्ष रूप से यह कहना पड़ता है कि सरकार और राजनीति में ऐसी संस्थाएं कम होती हैं जिनको कि पूर्ण कहा जा सके। पूर्णता किसी भी मानवीय समस्या का गुण नहीं होती। जब हम सभी तथ्यों पर विचार करते हैं तो सरकार का एक रूप केवल कुछ मात्रा में ही दूसरे रूप से श्रेष्ठ माना जा सकता है। केवल एक गुण ही प्रधान हो सकता है। इस बात को ध्यान में रखते हुए एन्डरसन (Anderson) तथा वेइडनर (Weidner) का यह कथन अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रतीत होता है कि शक्तिशाली मेयर योजना कुछ अन्य रूपों से श्रेष्ठ है और कुछ विशेष परिस्थितियों के भावी सम्भवतः अन्य सभी रूपों से श्रेष्ठ है।

शक्तिशाली मेयर-प्रशासित सरकार

[Strong Mayor-Administrator Govt.]

यह नगर सरकार का अपने आप में एक पृथक् रूप नहीं है बल्कि इस शक्तिशाली मेयर व्यवस्था का ही एक अग्रिम रूप कहा जा सकता है। इस व्यवस्था में मेयर के आधीन एक अशासकिक प्रशासक की नियुक्ति कर दी जाती है। इस व्यवस्था के द्वारा राजनीतिक शक्ति-सम्पन्न मेयर को नगर विभागों के समन्वय एवं पर्यवेक्षण में सहायता करने के लिए एक प्रशासक नियुक्त कर दिया जाता है। यह व्यवस्था परिषद-प्रबन्धक योजना से भिन्न है जिसमें कि प्रबन्धक नगर परिषद का सेवक होता है किन्तु शक्तिशाली मेयर प्रशासन में प्रशासक का उपयोग मेयर के प्रमुख महत्त्व के रूप में किया जाता है। प्रशासक की मान्यता को प्रारम्भ करने का श्रेष्ठ तान-फासिसको (San Francisco) को दिया जाता है। यहां सन् १८३२ से यह प्रयास किया गया कि परिषद-प्रबन्धक व्यवस्था को अवरणित बिना ही प्रबन्ध के तानों को प्राप्त किया जा सके। मुख्य प्रशासकीय अधिकारी को मेयर द्वारा नियुक्त

1. "The stronger Mayor plan is better than some other forms and perhaps better than all other forms under certain special conditions"

—Anderson and Weidner, op. cit., P. 380.

किया जाता है तथा इससे बेरोजगारी का उपचार या प्रवर्धित मजदूरी के दो निहाई मांग से हो हुआ या न मकका है। इन नवीन ध्येयों में 'पर की नगर प्रशासन की क्षमताओं को विभाजित कर दिया गया। नगर की पुनर्स्थापना, जन एवं शक्ति आदि विषयों के सम्बन्धित शक्तियाँ सौंपी गईं। प्रशासकीय अधिकारियों का अनुकाय स्वास्थ्य, धनसाधन विभागीय सरोकारों तथा बजट की तैयारी आदि कामों से सम्बन्धित नियन्त्रण शोभा गया।

इस प्रकार शक्तियों का विभाजन द्वारा शक्तिशाली नगर योजना में एक नया प्रयोग किया गया। यह विचार कैलिफोर्निया (California) राज्य के कई नगरों में फैल गया। कई नगरों में मुख्य प्रशासनिक अधिकारी के कार्यालय को नगर की व्यवस्था नगर परिवर्तन से सम्बन्धित किया गया तथा जमीन के प्रति उत्तरदायी बनाया गया। लॉस एंजिल्स (Los Angeles) के महापौरों ने पार्टीर में एक मनापन का मुद्दा लिया जिसके अनुसार नगर के प्रशासनिक अधिकारों की नियुक्ति नगर परिषद की स्वीकृति से नगर द्वारा की जानी थी। इस प्रकार बर्लीन १९२१ में मुख्य प्रशासनिक अधिकारी का पद स्थापित किया गया। इन अधिकारों की बजट नियोजन एवं 'विशेष प्रशासनिक शक्ति, प्रशिक्षण सम्बन्धी विनियमन सभी बजट का साथ ही स्वायत्तताएँ, केन्द्रीय नगरों का समस्त आर्थिक नियंत्रण। विभाजनिकता में भी इससे सम्बन्धित बाटरी में संशोधन किए गए। यहाँ के पार्टीर द्वारा नगर की कमान्ड की रचना की गई जिसमें नगर सचिव होने के-प्रकार मन्त्रालय वित्त मन्त्रालय काबू में प्रशासनिक और नगर का प्रतिनिधि। पार्टीर में तीन सदस्यों वाले एक नगरिक नगर भाषाग की अध्यक्षता की गई जो कि किसी नगर के मन्त्रालय को चुन सके। 'नगरिक नगर न मगदना नक बनाए' का प्रयत्न करने वाले नगरपाली राज्य प्रायोग ने यह बताया कि यहाँ प्रशासन का एक महत्वपूर्ण स्थान है।

सन १९२३ के स्थानीय कानून ने नगर प्रशासन और तीन नगरिक अधिकारियों को व्यवस्था और सम्बन्ध की सामान्य शक्तियाँ प्रदान कीं। नगर प्रशासन की कानून विभाग नगर विभाग बजट के द्वारा नगर सचिवता समन्वयकर्ता विभिन्न मन्त्रालयों आयोग एवं नगरों के प्रशासनिक और नगरिक अधिकारियों के कार्यों का पत्र १३ एवं नगरिक कानून की शक्ति सौंपी गई। प्रशासनिक अधिकारों की नियुक्ति की शक्ति नहीं सौंपी गई। इन नगर अधिकारों की शक्तियों का बखान करने हुए यह बताया गया कि नगर प्रशासनिक विभागीय प्रायोगों का साथ मिल कर सम्बन्धित करता है, बजट तथा अन्य प्रतिवेदन नगर करता है। अधिकारियों के व्यवहार का नगराल सम्बन्ध करता है प्रत्यक्ष के सम्बन्ध स्थापित करता है। नगर के प्रशासन को प्रशासन करने वाले नगर सचिवी नियुक्ति के सम्बन्ध में विनियमन करता है और नगर को प्रतिवेदन देता है। नगर प्रशासन की अध्यक्षता को सन १९२० में बोस्टन (Boston) द्वारा बनाया गया। यहाँ परिवर्तन द्वारा एक नगरिक सहित प्रशासकीय सेवाओं के विभाग की रचना की गई। इस प्रकार यह शक्ति नगर नगर योजना के साथ एक प्रशासकीय सचिव भी जोड़ दिया गया जिसे नगरिक कानून सौंपी गया। शक्ति सौंपी नगर

प्रशासक की प्रवृत्तियाँ इस विचार का प्रतिनिधित्व करती हैं कि व्यावसायिक प्रबन्ध की शक्तिशाली मेयर के साथ मिला दिया जाए।

प्रारम्भ में शक्तिशाली मेयर की स्थापना करने वाले चार्टरों ने मेयर को प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित राजनीतिक नेता बनाया तथा उसे अनेक सहायक सेवाओं एवं थोड़ी विभागों का नियन्त्रण सौंप कर प्रशासन के लिए प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी बनाया गया। मुख्य प्रशासक अधिकारी की नियुक्ति का प्रमुख लक्ष्य मेयर के उत्तरदायित्वों पर एकाधिकार को रोकना है। यद्यपि इस प्रवृत्ति में स्थान-स्थान पर अनेक अन्तर दिखाई देते हैं किन्तु इन सबका उद्देश्य प्रायः एक ही है। कुछ विचारकों का कहना है कि प्रशासक से युक्त यह व्यवस्था परिपद-प्रबन्धक-व्यवस्था के निचे एक चुनौती है। मि० सायरे (Sayre) के मतानुसार मेयर का कार्यालय एक निर्वाचित मुख्य कार्यपालिका का होता है जो कि जन-नेतृत्व एवं शक्ति का केन्द्र होता है। यह नीति एवं उसके क्रियान्वयन के लिए होता है। यह बड़े नगरों में अत्यन्त महत्वपूर्ण बन गया था। इसे व्यवस्थापिका की सर्वोच्च नगर प्रबन्धक के लिए बदला नहीं जा सकता।

परिपद-प्रबन्धक योजना

[The Council Manager Plan]

बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ होने के बाद नगरपालिका संगठन में एक स्वतन्त्र कार्यपालिका या शक्तिशाली मेयर योजना को प्रावश्यक माना गया था। इसके लिए भायोग योजना को अपनाने का प्रयास किया गया किन्तु कुछ समय के बाद यह असामयिक बन गई। आज परिपद-प्रबन्धक योजना सबसे अधिक लोकप्रिय है। लगभग ११५ ऐसे नगरों ने इस व्यवस्था को अपना लिया है जिनकी जनसंख्या २५,००० से ऊपर है। यदि संयुक्त राज्य अमरीका के सभी शहरों के नगरों को मिला कर देखा जाए तो लगभग ६०० नगर इस व्यवस्था के आधीन दिखाई देते हैं।

परिपद-प्रबन्धक योजना को संयुक्त राज्य अमरीका का स्वयं का विकास माना जाता है। इस व्यवस्था के आधीन परिपद द्वारा एक कार्यपालिका की नियुक्ति की जाती है जो कि प्रशासकीय नीतियों को मंचानित कर सके। इसकी पहली आवश्यकता यह है कि नीतियों को नागरिक के हितों से सम्बन्धित होना चाहिए। परिपद का कार्य केवल नीति की रचना करना होता है तथा उसके क्रियान्वयन पर सामान्य रूप से नियन्त्रण रखना होता है। यह प्रति दिन के प्रशासन से सम्बन्ध नहीं रखती, क्योंकि यह कार्य हमका नहीं होता। प्रतिदिन के प्रशासन का कार्य प्रबन्धक का उत्तरदायित्व होना है। परिपद एवं प्रबन्धक में साथ मिलकर कार्य करने की रचना का होना परम आवश्यक है क्योंकि नीति और प्रशासन के बीच सदैव एक स्पष्ट रेखा नहीं खींची जा सकती। यही कारण है कि परिपद के सदस्यों के लिए बजट तैयार करके प्रबन्धक द्वारा नीति सम्बन्धी विषयों पर परामर्श दिया जाता है। यद्यपि अग्रिम निर्णय देने की शक्ति परिपद सदस्यों के पास होती है जो कि विनियोगों की रचना करते हैं और कर की दर को निश्चित करते हैं। दूसरी ओर प्रबन्धक को नियुक्त करने तथा पद विमुक्त करने के व्यवहार

द्वारा प्रशासन के विस्तृत पहलुओं में उसमें जाती है। प्रबंधक एक उत्तरदायी नागरिक सेवक होता है जो कि परिषद की इच्छापर्यन्त अपने पद पर बना रहता है। इस योजना को सबसे पहले सन् १९१२ में समुद्र (Sumter) में क्रियान्वित किया गया। इस काल में नगरपालिका क्षेत्र में होमरूल का आन्दोलन का जोर बढ़ता जा रहा था। इस आन्दोलन के साथ ही परिषद प्रबंधक वाले कार्यक्रम का भी समर्थन किया जाने लगा। मैसाचुसेट्स की भांति इस कार्यक्रम को साधारण कानून के माध्यम से उपलब्ध बनाया गया। प्रथम विश्व युद्ध में कुछ बाधाएँ पड़ गईं किन्तु इसके परिणाम-स्वरूप विकास की गति नहीं रुकी।

व्यवस्था की विशेषताएँ—परिषद प्रबंधक योजना की अनेक सामान्य विशेषताएँ हैं। इनमें प्रथम एवं महत्वपूर्ण यह है कि इस व्यवस्था के प्राचीन व्यवस्थापन की समस्त शक्तियाँ तथा प्रशासन पर नियंत्रण रूलन के अधिकार एकीकृत करके परिषद के हाथों में सौंप दिये जाते हैं जिसका कि केवल एक ही सदन होता है। इसमें शक्ति पृथक्करण नहीं होता तथा निपेक्षकिकार की शक्ति प्रदान नहीं की जाती। महत्वपूर्ण रूप से प्रतिबंध एवं समुचन की योजना को भी लागू नहीं किया जाता। दूसरे, परिषद-प्रबंधक की योजना में कार्यों को विभाजित करने का प्रयास किया जाता है। इसके प्रावधानों के अनुसार परिषद के कार्यों को केवल व्यवस्थापन एवं नियंत्रण तक ही सीमित रखा गया। प्रशासन का कार्य एक नियुक्त नगर प्रबंधक तथा कुशल विभागीय अध्यक्षों के हाथों में सौंपा गया जिनकी नियुक्ति उसी के द्वारा की जाती थी। जैसे शक्तियों का पृथक्करण एवं कार्यों के पृथक्करण के बीच बहुत कम अन्तर होता है जिसे भासानी से समझा नहीं जा सकता किन्तु फिर भी नगर सरकार के रूपों से समझने के लिए यह अन्तर किया जाना अत्यन्त आवश्यक है। कार्यों का विभाजन करने का लक्ष्य यह होता है कि एक विशेष शाखा या अधिकारी को उसमें विशेषज्ञ बनने का अवसर प्रदान किया जाये। कार्यों का पृथक्करण करने के लिए शक्तियों का पृथक्करण करने की आवश्यकता नहीं होती। राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर पर प्रयोज्य गये शक्तियों के पृथक्करण में भी सरकार के कार्य एक दूसरे के क्षेत्र में पर्याप्त हाथ रखते हैं। समुक्त राज्य अमरीका में जो व्यवस्था अपनायी गई है उसके अनुसार ऐसा नहीं किया गया है कि कार्यपालिका को केवल कार्यपालिका निभाय ही रखा जाये तथा उसे नगरीय कार्यपालिका एवं प्रशासन सम्बन्धी शक्तियाँ सौंप दी जायें। इसके विपरीत यहाँ कार्यपालिका को कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी तथा कुछ न्याय-पालिका सम्बन्धी कार्य सौंपे जाते हैं। इस प्रकार किसी भी एक कार्य में विशेषीकरण करने की अपेक्षा उसे कई प्रकार के कार्य सम्पन्न करने होते हैं। यही बात व्यवस्थापिका निभाय के बारे में भी सच है। इतने पर भी प्रत्येक शाखा अपनी शक्तियों के विशेष क्षेत्र में बिना अन्य शाखा के हस्तक्षेप के कार्य करती है।

तीसरे, मतपत्र का आकार छोटा होता है। सिद्धान्त रूप से एक परिषद का आकार चाहे कुछ भी हो, किन्तु व्यावहारिक रूप से वह

प्रायः छोटे आकार वाली होती है। इस व्यवस्था में स्वतंत्र रूप से निर्वाचित अधिकारी प्राप्त नहीं होते। अतः यह स्थानाधिक है कि जनता को केवल कुछ उम्मीदवारों का ही चयन करना होता है। चोने, यह व्यवस्था एक योग्य प्रशासक प्रदान करती है। नगर प्रबन्धक का चयन उसके प्रशिक्षण एवं योग्यता के आधार पर किया जाता है। इस योग्य प्रबन्धक को यह शक्ति प्रदान की जाती है वह सभी महत्वपूर्ण अधिकारियों की नियुक्ति करे, बजट तैयार करे तथा सम्पूर्ण प्रशासन पर नियन्त्रण रखे। पाचवें, प्रशासन पर परिषद भी नियन्त्रण रखती है। उसका प्रबन्धक के ऊपर पूरा नियन्त्रण रहता है जिसे कि वह कई एक प्रकार से तामू कहती है। जैसे—वह उसको नियुक्ति करती है, वह उसको किसी भी समय हटा सकती है, यह कोई भी प्रत्यादेश तथा प्रस्ताव पान कर सकती है बिना पर किसी प्रकार का निषेधाधिकार नहीं रखा जाना, वित्त पर इसका नियन्त्रण रहता है, वह सभी प्रबन्धक के कार्यों एवं प्रशासनिक निर्णयों की जांच कर सकती है तथा प्रबन्धक का यह कर्तव्य है कि वह परिषद की बैठकों में उपस्थित हो तथा नगर के प्रशासन से सम्बन्धित सभी बुद्धिपूर्ण प्रश्नों का उत्तर दे। छठे, इस व्यवस्था के बाधों नगर प्रबन्धक तथा विभागीय अधिकारियों को अनिश्चित कार्यकाल मिला जाता है। यह व्यवस्था इस कारण की जाती है ताकि एक भ्रष्टाचार सेवा की स्थापना की जा सके। सत्रे परिषद को यह शक्ति है कि वह सभी प्रबन्धक को हटा करे तथा प्रबन्धक को यह शक्ति है कि वह सभी विभागीय अधिकारियों को हटा दे।

व्यवस्था में प्रबन्धक का स्थान [Place of Manager in the System]—परिषद प्रबन्धक योजना में प्रबन्धक को प्रशासकीय विभागों के शीर्ष पर रखा जाता है। शक्ति की दृष्टि से विभागीय अधिकारियों के माध्यम से कामे होती हैं और नीचे तक जाती हैं जहां कि कर्मचारी होते हैं। शीर्ष पर अन्य प्रशासकों एवं स्टाफ के सदस्यों पर प्रबन्धक द्वारा नियन्त्रण एवं समन्वय स्थापित किया जाता है। वह परिषद से अपनी स्थिति एवं शक्तियां प्राप्त करता है। वह दिन प्रतिदिन के कार्यों के सम्पादन के लिए मिट्टी हॉल के कार्यकर्ताओं पर निर्भर करता है। परिषद के अध्यादेशों एवं प्रस्तावों द्वारा जो नीति तय की जाती है उसे वह वित्तीय प्रबंध करने, सेवाओं का प्रशासन करने, सरीददारी करने, पुलिस एवं अग्नि रक्षा आदि कार्य करने, जन स्वास्थ्य जन कार्य, जन उपयोगिता आदि को सम्पादित करने में प्रयुक्त करता है।

एक प्रबन्धक की भूमिका का मुख्य मोड़ उसकी वह शक्ति है जिनके आधार पर वह प्रमुख अधिकारियों की नियुक्ति तथा सद्विमुक्ति कर सकता है। विभागीय अधिकारियों के कार्यों की सम्पन्नता का सम्पूर्ण उत्तरदायित्व उसी के कंधों पर रहता है। अष्टाचार, अकार्य कुशलता, अवहेलना आदि का उत्तरदायित्व मूल रूप से प्रबन्धक पर होता है। वह इन दायित्व को सम्बन्धित विभागीय अधिकारियों के माध्यम से पूरा करता है। इसके फलस्वरूप उसे यह शक्तियां प्रदान की जाती हैं कि वह जब उचित समझे उसी किसी कार्य को जांच कराने। जो प्रबन्धक अपने माथी कार्यकर्ताओं की कमजोरियों तथा शक्तियों से परिचित रहता है वह अपने विवेकात्मक नेतृत्व के द्वारा तथा हटाने की धमकी देकर निषेधात्मक प्रदायों को अकार्य कर वह उन अधिकारियों की योग्यता का अधिक से अधिक ज्ञान व्यक्त करता है।

परिषद द्वारा जब प्रशासकीय अधिकारियों के कार्यों पर विचार किया जाता है तो वह बस सामान्य नीति का दृष्टि से उन पर विचार करती है जबकि दूसरी ओर प्रबन्धक उनका प्रबन्धात्मक विस्तार की ओर भी जा सकता है। यदि किसी विषय में परिषद का कोई सदस्य विभागीय अधिकारी पर गलत प्रभाव डालना चाहता है और यदि वह अधिकारी स्वामीमन है तो वह इस बात की सूचना सुरन्त ही प्रबन्धक को देगा। प्रबन्धक द्वारा सम्बन्धित परिषद को सजग किया जाएगा अथवा वह अधिकारी से कहगा कि परिषद के सदस्य ने निर्देशों की वह अवहेलना करे। इस पर जब परिषद विरोध करे तो अधिकारी द्वारा विषय को प्रबन्धक के पास भेजा जा सकता है।

जब सभी परिषद द्वारा नीतियां बनायी जाती हैं अथवा उनमें परिवर्तन किया जाता है तो प्रबन्धक द्वारा उसे उपयुक्त परामर्श प्रदान किया जाता है। कानूनी स्टाफ द्वारा परिषद के लिए जो अध्यादेश तैयार किये जाते हैं उनके सम्बन्ध में प्रबन्धक के प्राधीन कार्य बर रहे विभागों से पर्याप्त विचार विमर्श कर लिया जाता है। प्रबन्धक या नो प्रतिवेदन प्रस्तुत करके अथवा अन्य किसी प्रकार में नगर के कार्यों की सामान्य दशाओं में परिषद को परिचित रखता है। प्रबन्धक द्वारा परिषद के सामने नीति के विषय भी प्रस्तुत किए जा सकते हैं किन्तु इनका भयं यह कदापि नहीं है कि वही नीति का निर्माण करता है। वह तो केवल एक स्टाफ का कार्य करता है तथा नीति के सम्बन्ध में आवश्यक तथ्य एवं आंकड़े देकर कार्य का सरल बना देता है। परिषद के सदस्यों को यह अधिकार है कि वे प्रबन्धक द्वारा प्रस्तुत किय गये प्रस्तावों को अस्वीकार कर दें अथवा उनको पणवित्त रूप में स्वीकार कर लें। प्रबन्धक परामर्श देता है तथा परिषद के सदस्य नीति का स्थापना करते हैं।

पापदो एवं प्रबन्धक के बीच यथोचित कार्यवाहक सम्बन्ध दोनों के दिलों में विश्वास रहने पर ही कायम रह सकते हैं। विशेष समस्याओं पर विचार करने के लिए वे परिषद की नियमित बैठकों के अतिरिक्त भी अनौपचारिक बैठकों कर सकते हैं। यदि दोनों के बीच पर्याप्त मनभेद पैदा हो जाये तो प्रबन्धक को झुटना होगा और वह अपना त्यागपत्र दे देगा अथवा उस समय तक प्रतीक्षा करेगा जब तक कि परिषद द्वारा उसमें त्यागपत्र न मांगा जाये। इस प्रकार का संपर्क अधिकांश नगरों में प्रायः प्रति वर्ष उठता है और प्रत्येक बार प्रबन्धक को स्वेच्छा से अथवा राख्य होकर अपने पद से त्यागपत्र देना होता है।

प्रबन्धक द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों का पूरा वृत्तान्त मिचिगन राज्य के सागिनॉ (Saginaw) नगर के चार्टर में प्राप्त होता है जिसके संवसन २८ में यह कहा गया है कि प्रबन्धक का मुख्य कार्य नगर के प्रशासनिक कार्यों का संचालन करना होगा तथा वह परिषद द्वारा बनायी गई नीतियों का संचालन करेगा, शान्ति की व्यवस्था करेगा, स्वास्थ्य की परिस्थितियां उत्पन्न करेगा। इसके साथ ही वह व्यक्ति एवं उनकी सम्पत्ति की भी रक्षा करेगा। प्रबन्धक नगर के अध्यादेशों को, पाटर को तथा राज्य के कानूनों को प्रभावशाली बनायेगा। वह शहर की आवश्यकताओं से परिषद

को परिचित रखेगा तथा ऐसे प्रतिवेदन एवं सिफारिश प्रस्तुत करेगा जैसे कि वह आवश्यक समझे। वह उन सभी कार्यों को सम्पन्न करेगा जो कि इस चार्टर तथा नगर के अध्यादेशों द्वारा उसे सौंपे जायें। वह परिषद के सम्मुख जाने वाले सभी विषयों के विचार-विमर्श में भाग ले सकता है किन्तु वह मत देने का अधिकार नहीं रखता।

इस योजना में मेयर का स्थान [Place of Mayor in this Plan]:—परिषद प्रबन्धक की योजना के प्राचीन नी मेयर का पद होना है किन्तु यह पद केवल नाम की दृष्टि से मेयर का है, इसमें वह पुराना गौरव तथा शक्तियां निहित नहीं रहनी। इस दृष्टि से यह कहना पर्याप्त उपयुक्त रहता है कि मेयर के पुराने नाम के प्राचीन एक नये कार्यालय का गठन कर दिया गया है। यह योजना जिस मेयर नाम के पदाधिकारी की व्यवस्था करती है वह स्वतंत्र रूप से निर्वाचित मुख्य कार्यपालिका नहीं होता किन्तु वह बराबर वालों में एक प्रकार से नेता माना होता है। मेयर का चयन प्रायः परिषद द्वारा ही अपने में से किया जाता है। कुछ नगरों में उसे जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुनने का भी रिवाज है। कुछ नगरों में उस व्यक्ति को मेयर का पद सौंप दिया जाता है जिसे परिषद के निर्वाचन में सर्वाधिक मत प्राप्त हुए हों। जब परिषद को मेयर का चयन करने की स्वतंत्रता दी जाती है तो इसका यह अर्थ हुआ कि मेयर बनने वाला व्यक्ति परिषद का नेता ही होगा। मेयर की साथ परिषद के अन्य सदस्यों की साथ से अधिक होनी है। उनका मुख्य कार्य परिषद की अध्यक्षता करना है। वह समारोहों में भी अध्यक्ष के रूप में कार्य करता है।

प्रबन्धक योजना के अन्तर्गत मेयर के पद को इतना हीन बना दिया जाता है कि वह प्रबन्धक की शक्तियों को चुनौती देने की स्थिति में नहीं होता। यदि मेयर के पद पर कोई प्रभावशाली व्यक्तित्व आ जाये तो वह नीतियों को निर्धारित करने में निश्चित रूप से भाग ले सकता है। साथ ही जनता को भी उसकी स्वीकृति के लिए तैयार कर सकता है किन्तु दूसरी ओर यदि मेयर प्रभावहीन व्यक्तित्व वाला व्यक्ति है तो वह परिषद के अन्य सदस्यों में से ही एक होगा, इसके अतिरिक्त और कुछ भी नहीं। कुछ नगरों में मेयर उन सीमाओं में रह कर कार्य करने से मना कर देता है जो कि उन पर लगाई गई है और इस प्रकार वह प्रबन्धक के साथ विरोधपूर्ण सम्बन्ध पैदा कर लेता है।

परिषद का स्थान [Place of the Council]:—परिषद-प्रबन्धक योजना में परिषद तथा प्रबन्धक दोनों ही नगर सरकार के आधार स्तम्भ हैं। यदि इन दोनों की स्थिति एवं शक्तियों का तुलनात्मक अध्ययन किया जाये तो तुरन्त ज्ञात हो जायेगा कि परिषद का स्थान अपेक्षाकृत अधिक महत्वपूर्ण है। परिषद द्वारा ही प्रबन्धक को नियुक्त किया जाता है और वह जब भी चाहे तब उसे हटाने की शक्ति रखती है। परिषद द्वारा नीति का नियंत्रण किया जाता है। एक नगर के प्रशासन का रूप एवं स्तर बहुत कुछ वहाँ की परिषद की प्रकृति पर निर्भर करता है। परिषद द्वारा जो सदन निर्धारित कर दिये जाते हैं तथा प्रक्रियाओं का जो रूप निश्चित कर दिया

जाना है, प्रबन्धक को उनके विरुद्ध निर्णय लेने प्रयत्न व्यवहार करने का कोई अधिकार नहीं होता। परिषद के सदस्यों की संख्या मात या पाँच होती है। यह एक प्रकार से छोटा निकाय होता है। कई नगरों में इसके सदस्यों का चुनाव बिना किसी पक्षपात के ही किया जाता है।

सागिनोव (Saginow) परिषद ही एक मात्र ऐसी परिषद है जिसमें नौ सदस्य होते हैं। इन सदस्यों का कार्यकाल प्रतिराव करता है। यह अपने सदस्यों में से ही एक को मेयर चुन लेती है। मेयर परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करता है तथा अन्य सदस्यों की शक्ति ही बोल सकता है तथा मन-हाथ कर सकता है। संस्था का बहुमत गणपूर्ति के लिए आवश्यक माना जाता है तथा किसी भी अध्यादेश को तभी स्वीकृत समझा जायेगा जबकि नौ में से पाँच सदस्य उसके पक्ष में मतदान करें। 'परिषद' प्रबन्धक की नियुक्ति करती है तथा उसे हटा भी सकती है। किन्तु जब कभी परिषद द्वारा इस शक्ति का प्रयोग किया जाता है तो प्रबन्धक को अपना पक्ष प्रस्तुत करने का प्रयत्न भी प्रदान किया जा सकता है। इस प्रकार यदि प्रबन्धक मान्य करे तो परिषद उसे हटाने से पूर्व केवल निलम्बित (Suspend) कर देती है और उसे निलम्बनकाल में बैठक भी प्रदान किया जाता है। परिषद को वित्तीय क्षेत्र में अनेक शक्तियाँ प्राप्त हैं। वह बजट को स्वीकार करती है, विनियोग बनाती है, करों की मात्रा निश्चित करती है, तथा यह धन उधार लेने की तथा बॉण्ड प्रसारित करने की शक्ति भी प्रदान कर सकती है।

कुल मिला कर यदि प्रबन्धक की स्थिति को देखा जाये तो वह एक स्वेच्छाचारी की नहीं है बरन् उसको अत्येक कार्य उन सीमाओं में रह कर करना होता है जो कि परिषद द्वारा लगाई गई हैं अथवा चार्टर या राज्य के कानूनों द्वारा निश्चित कर दी गई हैं। यह योजना जब लागू की गई थी तो इसके आलोचकों ने इसे तानाशाही व्यवस्था का नाम दिया और प्रबन्धक का एक स्वेच्छाचारी अधिकारी बताया। वैसे यह आलोचना वस्तु स्थिति को देखत हुये सही नहीं मानी जा सकती क्योंकि जो अधिकारी एक ऐसे निकाय का भाग है जो कि मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी है वह कभी भी तानाशाह या स्वेच्छाचारी नहीं बन सकता। कई बार यह भी आशंका व्यक्त की जाती है कि प्रबन्ध प्रशासनिक निष्कारिणों के माध्यम से परिषद को ऐसे मार्ग की ओर प्रेरित कर सकता है जो कि परिषद-प्रबन्धक योजना को उलट कर प्रबन्धन-परिषद योजना का रूप प्रदान कर दे। दूसरी ओर यह भी हो सकता है कि परिषद द्वारा प्रबन्धक को उसका उपयुक्त स्तर प्रदान न किया जाये और उसकी शक्तियों को केवल नाम मात्र की छोट कर प्रशासन के क्षेत्र में अति कम रूप से हस्तक्षेप किया जाये। परिषद प्रबन्धक योजना के सम्बन्ध में अनेक ऐसी ही आशंकाएँ तथा सदेह उठते ही रहते हैं। इस योजना के सर्वश्रेष्ठ एवं सर्वाधिक लाभ केवल ऐसी स्थिति में ही प्राप्त हो सकते हैं जब कि परिषद सदस्यों के रूप में उच्च व्यक्तित्व प्रवेश करें तथा प्रबन्धक भी एक प्रभावशाली व्यक्ति हो। परिषद के सदस्य अत्यन्त कार्यरत तथा संचारण ज्ञान वाले व्यक्ति होते हैं। यदि उनको प्रबन्धकों द्वारा उपयुक्त निर्देशन प्रदान नहीं किया गया तो यह निश्चित है कि वे नीति सम्बन्धी निर्णय वांछित रूप में नहीं ले

मरुंगे। होना यह चाहिये कि जब कभी प्रबन्धक यह माने कि परिषद द्वारा लिया जाने वाला निर्णय उपयुक्त नहीं है तो वह अपनी राय परिषद के सामने रखे तथा यह भी बताये कि सही व्यर्थों में क्या निर्णय लिया जाना उचित रहेगा। यदि परिषद उसकी राय को न माने तो प्रबन्धक को परिषद के निर्णय का समर्थन करना चाहिये। इस प्रकार अमरीकी परिषद-प्रबन्धक योजना में परिषद को अधिक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है।

इस योजना में जन-सम्पर्क [Public Relations in this Plan]—परिषद-प्रबन्धक योजना के अन्तर्गत जनता से प्रशासन को निरन्तर सम्पर्क बनाये रखना होता है। इसका कारण यह है कि केवल यही पर्याप्त नहीं है कि प्रबन्धक प्रशासन का अपना कार्य करे किन्तु इसके साथ ही जनता को भी यह जानकारी प्राप्त होनी चाहिये कि कुछ कार्य सम्पन्न किये जा रहे हैं। नगर के प्रबन्ध को केवल कामजो कार्योंवाही के माध्यम पर ही संचालित नहीं किया जा सकता इसके लिये यह भी जरूरी होता है कि संबंधित जनता प्रशासन के कार्यों की जानकारी रखे। जब कभी जनता नगर सरकार के कार्यों के सम्बन्ध में हीनता की भावना अपनाती है या उनका कम मूल्यांकन करती है तो इसके पीछे कई एक कारण बन जाते हैं। इनमें प्रथम महत्वपूर्ण कारण यह है कि जनता के सामने उन कार्यक्रमों को प्रभावशाली रूप से प्रस्तुत नहीं किया जाता जो चल रहे हैं, साथ ही परिषद द्वारा लिये गये निर्णयों को भी स्पष्ट नहीं किया जाता। ऐसे जो परिषद अपेक्षाकृत कमजोर होती है वह अपने आपको दबाव समूहों (Pressure groups) के द्वारा प्रभावित होने देती है किन्तु एक शक्तिशाली परिषद प्रबन्धक द्वारा प्रस्तुत की गई सकारितों पर अपनी प्रकृति प्रकार विचार करती है तथा स्वयं का मार्ग अपनाती है। वह इस तथ्य को जनता के सामने भी सिद्ध करना चाहती है।

परिषद के पीछे सदैव मतदाताओं का एक समूह रहता है जो कि नीति से संबंधित निर्देशनों एवं जानकारीयों की प्रतीक्षा करता रहता है। कोई भी नीति विभागीय मुद्दों से प्रारम्भ हो सकती है। उसे प्रबन्धीय कार्यालय में प्रारूपित किया जा सकता है। वह अध्यादेश द्वारा कार्यों में अनुवादिन की जा सकती है किन्तु इन सभी स्थितियों की सूचना जनता को दी जानी चाहिये। जब कभी नगर के विकास के लिये एक मास्टर-प्लान लागू किया जाये या करो से सम्बन्धित एक नई नीति प्रारम्भ की जाये धनका उपयोगी सेवाओं का विस्तार किया जाये तो इन सबके प्रति जनता की प्रतिक्रिया को देखा जाना चाहिये। नगर सरकार के कार्यों की सूचनायें समाचार-पत्रों में प्रायः कम आती हैं। रेडियो तथा टेलीविजन के सवाददाताओं द्वारा भी प्रबन्धक, विभागीय अध्यक्ष एवं सहायक आदि ने निकटतम सम्पर्क नहीं रखा जा सकता। दूसरी ओर यह स्थिति भी स्वाभाविक है कि यदि पुलिस विभाग के किसी अधिकारी के विरुद्ध अप्रत्याचार के आरोप हैं तो प्रबन्धक यह चाहेगा कि वह समाचार-पत्र को यह न बताये कि उसे क्या छापना चाहिये और क्या नहीं छापना चाहिये। जब कोई समाचार-पत्र किसी विशेष विभाग में रुचि लेने लगता है तो उसका दृष्टिकोण भी पक्षपातपूर्ण बन जाता है। जो समाचार उसमें प्रकाशित होते हैं वे भी पक्षपातपूर्ण होते हैं। ऐसी स्थिति को दूर

करने के लिये प्रबंधक को चाहिए कि जैन, भेड़ियों, टेन्डरिज्म आदि के माध्यमों से सम्पत्ति का स्थापित करने तथा इनके कोई भी मालिकानामा आने से पूर्व उनकी हकीकत भी जाने ।

जनसम्पर्क का एक अन्य माध्यम जो कि वर्तमान समय में अधिक विचलित होता जा रहा है यह यह है कि अधिकारों के समुचित बन रहे हैं और नगर प्रबंधकों इनके साथ गहरा सम्पर्क स्थापित रखने होते हैं । नगरपालिका के कार्यकारी अधिकारी अधिक अधिक संपर्क में होते हैं । मजदूरों के नगरपालिका प्रशासन में अपने हिस्से होते हैं । उदाहरण के लिये नगर कार्यकारी पद ग्रहण करना है कि गरीब-बेरोजगार-रोजगार से उनका रोजगार मिलाना स्थायी है तथा उन्हें प्राप्त होने वाला वेतन निश्चित पंजी है । इस प्रकार सामाजिक समूह एवं नागरिक संस्थाएँ तथा मजदूर तथा नगर के प्रशासन पर नियंत्रण स्थापित रहते हैं । मजदूरों की राजनीति में महिलाओं का एक विशेष स्थान है । महिला मतदाताओं की लोग जैने सामान्य हिंदू समुदाय सरकार की विचारों की प्रभावित करते हैं इनकी ओर प्रबंधक का ध्यान रहता है । महिलाओं के श्रम, नागरिक जीवन को अपने प्रकार में प्रभावित करते हैं क्योंकि इनकी जन-सामान्य और स्थायी गार्ड तथा मजदूर, निवास एवं दोरीकरण आदि में पर्याप्त रुचि रहती है । नगरपालिकाओं द्वारा श्रमिकों की शिक्षा का प्रयत्न किया जाता है । उनके कन्याशालाओं में उच्च शालाओं का नगरपालिका के कार्यों में अधिकृत बताया जा सकता है । कुछ प्रबंधक अपनी योजनाओं एवं विचारों को विद्यार्थियों के माध्यम से कर उनकी उत्प्रेरणा को मांगकर करते हैं । विद्यार्थी जो कुछ भी गोपनीय है वे उनकी अपने घरों तक पहुँचाने हैं ।

एक प्रभावशाली प्रबंधक के लिये नागरिकों का योगदान प्रथम एवं अनिवार्य महत्वपूर्ण तत्व है । नागरिकों के समर्थन का बाद ही हम सब चाहे कि अपना अधिकार कानून के अंतर्गत का स्वीकार किया जाता है किन्तु एक बार यह अपना लिया जाता है तो नागरिकों का नगर-परिषद में योग्य प्रतिनिधि भेजने के लिये सक्रिय होता रहता है । किसी भी नगर में चाहे कि या व्यवसाय के लिये किया जाने वाला आशोकन एक प्रारम्भ ही रहा जा सकता है । एक के बाद एक चुनाव करने के बाद मतदाता इतना मांगकर हो जाता है कि वह ऐसी परिषद का मांगनी से अपने घर लेता है जो कि नीति निर्माण के कार्य को जल्दी प्रारम्भ कर सके । निर्वाचन की प्रक्रिया चाहे कि नीति भी हो, चाहे वह निर्वाचन पूरे क्षेत्र को लिया कर लिया जाये व्यवसाय के व्यवस्था को व्यवसाय जाये, चाहे वह पक्षपातपूर्ण हो अपना निष्पक्ष रूप में हो कि नु प्रबंधक के प्रशासन का अधिकार एवं उसके कार्यों का अधिकार बहुत कुछ परिणामों पर निर्भर करता है । कई एक निष्पक्ष मतदानकर्ता के समुचित बन जाते हैं जो कि नागरिकों को नगरपालिका के विषय में जागरूक करते रहते हैं । वे एक प्रकार में ऐसा काम कर रहे हैं जिससे कि नेताओं का विचार हो सके तथा ईमानदार उम्मीदवारों को पर्याप्त समर्थन मिल सके, प्रबंधक को राजनीतिक सुरक्षाओं में सहायता जा सके तथा दीर्घकालीन नीति के विचारों को प्रोत्साहित किया जा सके, आदि-आदि ।

सकेंगे। होना यह चाहिये कि जब कभी प्रबन्धक यह मोचे कि परिषद द्वारा लिया जाने वाला निर्णय जयजय नहीं है तो वह अपनी राय परिषद के सामने रखे तथा यह भी बताये कि सही क्यों में क्या निर्णय लिया जाना उचित रहेगा। यदि परिषद उसकी राय को न माने तो प्रबन्धक को परिषद के निर्णय का समर्थन करना चाहिये। इस प्रकार अमरीकी परिषद-प्रबन्धक योजना में परिषद को अधिक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है।

इस योजना में जन-सम्पर्क [Public Relations in this Plan]—

परिषद-प्रबन्धक योजना के अन्तर्गत जनता से प्रशासन को निरन्तर सम्पर्क बनाये रखना होता है। इसका कारण यह है कि केवल यही पर्याप्त नहीं है कि प्रबन्धक प्रशासन का अपना कार्य करे किन्तु इसके साथ ही जनता को भी यह जानकारी प्राप्त होनी चाहिये कि कुछ कार्य सम्पन्न किये जा रहे हैं। नगर के प्रबन्ध को केवल कामजो कार्यवाही के आधार पर ही संचालित नहीं किया जा सकता इसके लिये यह भी जरूरी होता है कि संबंधित जनता प्रशासन के कार्यों की जानकारी रखे। जब कभी जनता नगर सरकार के कार्यों के सम्बन्ध में हीनता की भावना अपनाती है या उनका कम भूस्थांकन करती है तो इसके पीछे कई एक कारण बन जाते हैं। इनमें प्रथम महत्वपूर्ण कारण यह है कि जनता के सामने उन कार्यक्रमों को प्रभावशाली रूप से प्रस्तुत नहीं किया जाता जो चल रहे हैं, साथ ही परिषद द्वारा लिये गये निर्णयों को भी स्पष्ट नहीं किया जाता। ऐसे जो परिषद अपेक्षाकृत कमजोर होती है वह अपने आपको दबाव समूहों (Pressure groups) के द्वारा प्रभावित होने देती है किन्तु एक शक्तिशाली परिषद प्रबन्धक द्वारा प्रस्तुत की गई सिफारिशों पर अच्छी प्रकार विचार करती है तथा स्वयं का मार्ग अपनाती है। वह इस तथ्य को जनता के सामने भी सिद्ध करना चाहती है।

परिषद के पीछे सदैव मतदाताओं का एक समूह रहता है जो कि नीति से संबंधित निर्देशनों एवं जानकारीयों की प्रतीक्षा करता रहता है। कोई भी नीति विभागीय मुद्दों से प्रारम्भ हो सकती है। इसे प्रबन्धीय कार्यालय में प्रारूपित किया जा सकता है। वह अध्यादेश द्वारा कार्यों में अनुवादित की जा सकती है किन्तु इन सभी स्थितियों की सूचना जनता को दी जानी चाहिये। जब कभी नगर के विकास के लिये एक मास्टर-प्लान लागू किया जाये या करो से सम्बन्धित एक नई नीति प्रारम्भ की जाये अथवा उपयोगी सेवाओं का विस्तार किया जाये तो इन सबके प्रति जनता की प्रतिक्रिया को देखा जाना चाहिये। नगर सरकार के कार्यों की सूचनायें समाचार-पत्रों में प्रायः कम आती हैं। रेडियो तथा टेलीविजन के सवाददाताओं द्वारा भी प्रबन्धक, विभागीय अध्यक्ष एवं सहायक आदि से निकटतम सम्पर्क नहीं रखा जा सकता। दूसरी ओर यह स्थिति भी स्वानाविष्ट है कि यदि पुलिस विभाग के किसी अधिकारी के विरुद्ध अप्रत्याशित के आरोप हैं तो प्रबन्धक यह चाहेगा कि वह समाचार-पत्र को यह न बताये कि उसे क्या धारणा चाहिये और क्या नहीं धारणा चाहिये। जब कोई समाचार-पत्र किसी विशेष विभाग में रुचि लेने लगता है तो अग्रक दृष्टिकोण भी पक्षपातपूर्ण बन जाता है। जो समाचार उसमें प्रकाशित होते हैं वे भी पक्षपातपूर्ण होते हैं। ऐसी स्थिति को दूर

परने के लिए प्रबंधक को पाठ्य वि प्रो। मैट्रो, टेराडिना या। क म व
स्थितिगत सम्पत्ति स्थापित कर तथा इनमें कोई भी समाचार-पत्र आन म पूव
उमका स्वीकृति ही जाय ।

जनसम्पर्क का एक अन्य माध्यम जो कि वर्तमान समय में अधिक
विकसित होता जा रहा है वह यह है कि भूमिर्कों के गठन बन रहे हैं और
नगर प्रबंध को इसके माध्यम द्वारा एक सक्षम रूप रखने होते हैं। नगरपालिका
के कमचारी परिषद ने परिषद सक्षम हो रहे हैं। मजदूरों के नगरपालिका
प्रमाणन में ध्यान दिए जाते हैं। उदाहरण के लिये नगर कमचारी उद्घाटन
चाहता है कि नगर प्रबंध योजना में उनका योगदान र किता स्थायी है
तथा उसे प्राप्त होने वाला वेतन बिना पर्याप्त है। इस प्रकार आवाजों
मजदूर एवं नागरिक संस्थाओं तथा मजदूर तथा नगर के प्रमाणन पर निर्भर
देने देने रहते हैं। जनता की भागीदारी में महिमाओं का एक विशेष स्थान
है। महिमा मतदाताओं का भोग अब माना जाने लगा है। नगरपालिका
की कमचारी को प्रमाणित करने हैं इसी प्रकार प्रबंधक का पदाध्यक्ष बन
रहा है। महिमाओं के बीच, नागरिक जीवन को उनके प्रमाणन में प्रमाणित
करने हैं क्योंकि इनको जन-प्रमाणन और रत्नायक एक गया मनोरंजन
निर्माण एवं शोरीकरण आदि में योगदान रत्नायक रहती है। नगरपालिका
द्वारा हाईस्कूल की शिक्षा का प्रमाण दिया जाता है। उनके जनसम्पर्क
उमका बात बातों को नगरपालिका के कार्य में दक्षिणतः बताया जा सकता
है। कुछ प्रबंधक अपनी योजनाओं एवं विचारों को विचारियों के सामने रख
कर उनका अनुमति को आकर्षक करते हैं। विचारों को कुछ भी मान्य है
व उनको धनने परा तक पहुँचाते हैं।

एक प्रमाणन प्रबंध के लिये नागरिकों का योगदान प्रथम तथा
अन्तिम महत्वपूर्ण गति है। नागरिकों के समयन के बाद ही काम शुरू
का प्रथम एम्प्लॉय काबुल वाल बाहर का स्थान रत्नायक दिया जाता है। विस्तृत
एक बार यह अपना दिया जाता है। नागरिकों को नगर-परिषद में योग्य
प्रतिनिधि बनने के लिये मन्त्रित्व द्वारा पकता है। किसी भी नगर में बाहर का
प्रमाणन के लिये दिया जाने वाला आदेशन एवं प्रारम्भ है। रहा जा सकता
है। एक के बाद एक चुनाव करने के बाद मतदाता इतना आकर्षक हो जाता
है कि यह सभी परिषद का प्रमाणन में बाहर पर सत्ता है जो कि नीति
निर्माण के कार्य का नतीजा प्रमाणन कर सके। निर्माण का पकति बाहे
काम भी हो, बाहे वह निर्माण। पूरे क्षेत्र को निरा कर दिया जाय प्रथम
बाहे प्रमाणन को प्रमाणन जाय, बाहे वह प्रमाणन हो प्रमाणन निर्माण कर
म हा कि नु प्रबंधक के प्रमाणन का निर्माण एवं उसके कार्य का प्रमाणन बहुत
कुछ परिणामों पर निर्भर करता है। यदि एक निर्माण मतदाताओं के गठन
बन जाते हैं जो कि नागरिकों को नगरपालिका के विषय में सूचित करते रहते
हैं। न एक प्रकार में प्रमाणन द्वारा निर्माण करते हैं जिसमें कि निर्माणों का
निर्माण हो सके तथा ईमानदार उम्मीदवारों को पर्याप्त समर्थन मिल सके,
प्रमाणन को राजनीतिक बुद्धिमान में प्रमाणन जा सके तथा दीर्घकालीन नीति के
विचारों को प्रमाणन दिया जा सके, आदि-आदि।

व्यवस्था के लाभ

[Advantages of the System]

परिपद-प्रबन्धक व्यवस्था को मनुक्त राज्य अमरीका में व्यापक रूप से अपनाया गया है और अब भी अपनाया जा रहा है। इसके समर्थन में कई एक तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं। पहला तर्क यह है कि शक्तियों को परिपद के हाथों में केन्द्रित कर दिया जाता है और ऐसा करने पर परिपद अपनी भौतिक तथा स्वाभाविक स्थिति में आ जाती है। संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों ने उन्नीसवीं शताब्दी में विभाजित तथा अनेकौकृत सरकार के बुरे परिणामों का पर्याप्त अनुभव किया था तथा वह इन अनुभवों को रोकने के लिये शक्तियों का

विक्रम उत्तरदायी प्रशासकीय निकाय बनाकर उसे उसका पुराना सम्मान एवं गौरव प्रदान किया जाये।

इसके अतिरिक्त परिपद में योग्य व्यक्तियों को आकर्षित करने की भी आवश्यकता थी। ऐसे व्यक्तियों को अभी आकर्षित किया जा सकता था जब कि परिपद को महत्वपूर्ण बनाया जाता। जब मेयर, परिपद तथा विभिन्न मण्डलों एवं अधिकारियों को असंग-मसंग विभागों के कार्यों के लिये उत्तरदायी ठहरा दिया जाता है तथा वे एक-दूसरे पर प्रतिबन्ध रखने लगते हैं तो नगर के कार्यों के लिए एक उत्तरदायी केन्द्र नहीं बन पाता। जब कुछ विभाग अनावश्यक रूप से विकसित हो जाते हैं तो नगर के हितों को घाघात सम सकता है। दूसरी ओर जब मेयर को अत्यधिक प्रभुत्व प्रदान कर दिया जाता है तो यह घाघात भी होने लगती है कि कहीं नगर-स्तर पर तानाशाही न बन जाये। इन विभिन्न बातों पर विचार करते हुये स्थानीय सरकार के विद्यार्थी तथा सुधारक इस निष्कर्ष पर आये कि नगर सरकार को प्रच्छा बनाने के लिये यह जरूरी है कि परिपद को पुनः महत्वपूर्ण बनाया जाये। सभी नगरपालिका सम्बन्धी कार्यों को एक हाथ में केन्द्रित करना एकमात्र सम्भव सुझाव था।

इस व्यवस्था का एक दूसरा लाभ यह बताया जाता है कि इससे प्रशासकीय विशेषज्ञता बनती है। जैसे नगर सरकार के कार्यों का एकीकरण करने का सर्वप्रथम प्रयास आयोग व्यवस्था को अपनाकर किया गया। आयोग व्यवस्था के समर्थक इन दिना में अग्रसर होने के लिये पर्याप्त दृढ़ थे। उन्होंने परिपद को महत्वपूर्ण बना दिया और उसकी ओर जनता के ध्यान को केन्द्रित किया किन्तु इन व्यवस्था के समर्थक उस केन्द्रीयकरण की स्थापना नहीं कर सके जो कि वर्तमान समय की एक प्रमुख विशेषता है। आयोग के वे ही पाथ या सात सदस्य सार्वजनिक नीति बनाते थे और वे ही उनको क्रियान्वित करते थे। नीति की रचनाएँ एवं उसका अभ्यान्वयन करना ही असंग-मसंग कार्य है जिनको कि असंग-मसंग किया जाना चाहिये था किन्तु इनके बीच कोई अन्तर नहीं किया गया। जैसे एक प्रतिनिधि निकाय सरकारी नीति को

निर्धारित करने के लिए सबसे अधिक उपयुक्त रहता है किन्तु धातुनिक महती जीवन पर्याप्त प्रतिष्ठा दित गया है और इमान्दारी प्रभावकर्तव्य भाषा का सम्मान करने के हेतु विशेष प्रशिक्षण एवं योग्यताओं का अभ्यस्तिकता की आवश्यकता होती है।

धानीय व्यवस्था में युष्क, स्वाभाव एवं विशेष प्रज्ञासमीप टाक का रचना की सम्भव नहीं तो कठिन व्यवस्था बना दिया। मितव्ययता की दृष्टि से तथा बापों की सम्मानता में उन्हें स्वतन्त्रता प्रदान करने व मित निर्वाचित धातुकों का ही वही स्वाभाव पर स्वाभाव विभागीय व्यवस्था का कार्य गीत दिया गया तथा उन्हें कुछ विभागीय क मन्त्रालय। क विव उत्तरदायी ठहरा दिया गया। इन प्रकार धातुकों के ऊपर प्रज्ञासमीप कार्य का भार पडा तथा रचना-निक विषयों पर भी पर्याप्त ध्यान देना पडा, ऐसी स्थिति में मायाय नाति है सम्मानधर्मा सम्मान्यै पृष्ठभूमि में चली गई। कई बार धातुको ध्यान दिगव विभागों के सम्बन्ध एवं रक्षा का कार्य करने लगते हैं और विभागीय मूठ व्यवस्था का प्रोत्साहन देते हैं। यह विविध धातुय व्यवस्था के आधार पर व्यवस्था एवं प्रज्ञासमीप से सम्बन्धित कार्य का एक करने का परिणाम था।

धानीय व्यवस्था के परिणामस्वरूप जो अनुभव प्राप्त हुए उन्हें ध्यान में रखा हुए परिषद प्रबंधक योजना में इन दोषों को दूर करने का प्रयास किया गया। जे एम. मिल (J S Mill) का यह कहना पर्याप्त महत्व रखता है कि सरकार व कार्य को नियंत्रित करने तथा उन मातहत में सम्पन्न करने के बीच पर्याप्त अन्तर रहना है। एक व्यक्ति अपर नियंत्रण प्राप्त कर नियंत्रित करने में समर्थ हो सकता है किन्तु यह सम्भव है अपर कार्य को कर नहीं सकता। प्रत्येक चीज पर उसका नियंत्रण दितना अधिक पूर्ण होगा वह व्यक्ति का से उसे ज्ञान हो कम सम्पन्न कर पाएगा। नगर पौरसद बनता का एक प्रतिनिधि नियुक्त होती है इसलिए उस नगर प्रशासन की नीतिवों पर पूरी तरह से नियंत्रण रखना चाहिए किन्तु यह एक गैर विशेषज्ञ एवं गैर-व्यावसायिक नियुक्त होता है धन से अपनी सीमाओं का भी ध्यान रखना चाहिए। इसलिए इनका कार्य करना व्यवस्थापन करना, नियंत्रण करना, ध्यान-बीज करना, धातुपना करना तथा सम्मान्य का प्रदान करना है। जहाँ विशेष मुद्रणता की आवश्यकता होती है उन प्रशासनिक विस्तारों में यदि इनके द्वारा हस्तक्षेप किया गया तो दसक प्रचलित स्थानीय सरकार का उद्देश्य ही समाप्त हो जाता है।

परिषद प्रबंधक योजना का यह एक महत्वपूर्ण उद्देश्य होता है कि यह प्रशासन में विशेषीकरण की स्थापना करे। इसके लिए इस योजना में यह

1. "There is a radical distinction between controlling the business of Govt and actually doing it. The same person or body may be able to control everything, but cannot possibly do everything, and in many cases its control over everything will be more perfect the less it personally attempts to do."

—John Stuart Mill, Representative Govt., Ch. V.

व्यवस्था की जाती है कि परिषद, प्रबन्धक को नियुक्त कर सकती है, नियमित कर सकती है और उसे हटा सकती है किन्तु इस नियन्त्रण के प्राधोन रह कर भी प्रबन्धक द्वारा विभागों व व्यक्तियों की नियुक्ति की जाएगी और वही कुल प्रशासन के लिए उत्तरदायी होगा। परिषद यहवा उनका कोई भी मदस्य नगर प्रबन्धक को उनके किसी अधीनस्थ को न तो निर्देश दे सकता है और न ही यह शायंता कर सकता है कि वे किम व्यक्ति को नियुक्त करें, किमको हटाएं तथा प्रशासन को किन प्रकार संचालित करें। जब कभी किसी बात की जांच करनी होती है तो उसे एक विशेष स्थिति माना जाता है किन्तु सामान्य स्थितियों में परिषद एवं उसके मदस्यगण जब कभी प्रशासकीय सेवाओं के सम्बन्ध में कोई कार्य करेंगे तो ऐसा वे केवल नगर-प्रबन्धक के माध्यम से ही कर सकेंगे। यदि कोई परिषद का सदस्य इस भाग के प्रावधानों को तोड़ता है प्रयत्न इस भाग को तोड़ने से सम्बन्धित प्रस्ताव अथवा अध्यादेश पर मतदान करता है तो उसे गलत व्यवहार का दोषी समझा जायेगा और उसे परिषद की सदस्यता से हटाया जा सकता है। इस प्रकार के प्रावधानों द्वारा प्रशासन में व्यक्तिगत एवं पक्षपातपूर्ण राजनीति को दबाने का प्रयास किया गया। वैसे चार्टर के इस भाग में जिन भाषा का प्रयोग किया जाना है वह कुछ कड़ी प्रतीत होती है किन्तु इसके उद्देश्यों एवं महत्त्व को देख कर उसे स्वीकार्य ठहराया जाता है। यह कहा जाता है कि चार्टर में केवल शब्दों को देना ही पर्याप्त नहीं है, उनकी वास्तविक व्यवहार में भी क्रियान्वित किया जाना चाहिए।

इस व्यवस्था का एक तीसरा लाभ यह बताया जाता है कि इसमें परिषद को व्यापक नियन्त्रण की सविशेष प्राप्ति होती है। शक्तियों के एकीकरण एवं प्रशासनिक विशेषीकरण से भी जाये बढ़ कर यह योजना नगर प्रशासन में कुछ नवीनताएँ लाती है। यह परिषद को प्रबन्धक के रूप में एक ऐसा व्यक्ति चुनने का अवसर प्रदान करती है जो कि सर्वाधिक योग्यताओं वाला एवं अनुभवी प्रशासक है तथा उस बैठक पर दसहर में प्राप्त होसकता है। इस योजना के अन्तर्गत विशेष एवं व्यापक प्रशासनिक पहलुओं पर जोर देते हुए यह व्यवस्था की जाती है कि प्रबन्धक द्वारा जो विभागीय अथवा नियुक्त किए जाएं वे भी पर्याप्त योग्य एवं नम्र हों। इन व्यवस्था में प्रबन्धक एवं उनके प्रमुख अधीनस्थ अधिकारी परिषद की बैठकों में उपस्थित होते हैं जिनके फलस्वरूप परिषद उनसे निरन्तर सम्बन्ध बनाए रखती है। परिषद की बैठकों में प्रबन्धक एवं विभागीय अधिकारियों परामर्श प्रदान करते हैं, प्रश्नों का उत्तर देते हैं और सलाहनाओं का सामना करते हैं। जो परिषद जनता को सवासम्भव थोड़े सेवाएँ प्रदान करना चाहती है उनके लिए परिषद प्रबन्धक योजना द्वारा एक थोड़ा रूप से प्रशिक्षित, अधिक एकीकृत एवं अधिक उत्तरदायी प्रशासनिक संगठन प्रदान किया जाता है जो सामान्य व्यवस्था, शक्तिशाली मेयर योजना अथवा शमरीकी नगरों की किसी भी पुरानी योजना द्वारा प्रदान नहीं किया जाता।

यद्यपि यह व्यवस्था पूर्णतः का दावा नहीं करती किन्तु फिर भी वर्तमान दशावस्था के प्राधोन जो सम्भव है उन प्राधनों तथा प्रेरकों को प्रदान

करके यह नगर को सर्वोत्थेष्ठ प्रशासन प्रदान करने का प्रयास करती है। परिषद प्रबन्ध योजना में परिषद के वैयक्तिकोपयुक्त प्रतिनिधियों की सामान्य बुद्धि एवं स्थानीय राजनैतिक ज्ञान को प्रशासन के स्थायी विशेषज्ञता की कुशलता एवं प्रशिक्षण के साथ मिला दिया जाता है। ऐसा करते हुए भी यह विशेषज्ञों को परिषद के माध्यम से सार्वजनिक नियन्त्रण के भागीन रखती है तथा इस प्रकार अनुत्तरदायी स्थानीय नौकरशाही के विकास को रोकती है। यह व्यवस्था परिषद को नगर प्रबन्धक के रूप में एक ऐसा व्यक्ति प्रदान करती है जिसके माध्यम से वह सम्पूर्ण नगर प्रशासन को समन्वित कर सके।

मुख्य प्रशासक सदैव ही परिषद के नियन्त्रण का विषय होता है। यह इस व्यवस्था का एक मूल्यवान् तथ्य है। यह कहा जाता है कि परिषद प्रबन्धक व्यवस्था वाले नगरों में परिषद एवं मुख्य कार्यपालिका के बीच ऐसा कोई संपर्क नहीं होता जो कि शक्तिशाली मेयर वाले नगरों में पाया जाता है। यदि इन दोनों के बीच सहयोग एवं एकरूपता नहीं है तो नगर प्रबन्धक को अपना पद छोड़ देना होगा तथा वह जितनी जल्दी ऐसा करते उतना ही अच्छा है। जब परिषद को यह भालम होना है कि वह प्रबन्धक पर पूरा नियन्त्रण रखती है तो उसे प्रबन्धक को पर्याप्त शक्तियाँ सौंपने में तथा अधिक धटिलतापूर्ण विनियमों के द्वारा उसके हाथों का बाधने की अपेक्षा प्रशासनिक प्रतिष्ठाओं में पर्याप्त स्वतन्त्रता देने में वह कोई संशय नहीं करती। इस सबके परिणामस्वरूप प्रशासन में एक लोचनीयता आती है तथा वह सरलतापूर्वक संचालित होने लगता है किन्तु ऐसा अमरीकी नगरों के प्रशासन में कभी भी नहीं हुआ।

सन् १९४० में परिषद प्रबन्धक व्यवस्था द्वारा प्रशासित नगरों का एक व्यवस्थित अध्ययन किया गया था। इस अध्ययन के परिणामस्वरूप जो निष्कर्ष निकाले गये उनके अनुसार इस व्यवस्था के अनेक लाभ सामने आये। प्रथम, इससे पक्षपातपूर्ण रईया कम पनपता है तथा गुटबन्दी का प्रभाव अधिक नहीं हो पाता। दूसरे, प्रशासकीय संगठन में सुधार हो जाता है और वह अधिक कुशलता के साथ अपने दायित्वों को सम्पन्न करने लगता है। तीसरे, सेवार्थ अधिक अच्छी प्रकार से सम्पन्न की जाती है तथा उन पर निगरान भी मज्जी प्रकार रखा जा सकता है। चौथे, इस व्यवस्था में पनपने वाला नेतृत्व जन-व्यथा की भावना से प्रेरित रहना है। पाचमे, परिषद का सम्मान एवं गौरव अधिक बढ़ जाता है। छठे, प्रशासन में विशेषज्ञता का पुट अधिक धा जाता है। सातवें, नगर सरकार का योगदान अधिक व्यपक एवं प्रभावपूर्ण बन जाता है। आठवें, दवाइयों की समस्या कम होने के कारण उनका संचालन में होने वाले व्यय की मात्रा भी कम रहती है। इस प्रकार परिषद प्रबन्धक योजना एक उपयोगी एवं प्रभावशील योजना है जिसके द्वारा अमरीकी नगरों का प्रशासन कुशलता, ईमानदारी, सीधता, उत्तरदायित्व, सघर्षाभाव आदि के साथ किया जा सकता है।

व्यवस्था के दोष

[Disadvantages of the System]

परिषद प्रबन्धक योजना के उपर्युक्त भागों को देखने के बाद यह

स्पष्ट हो जाता है कि इस योजना को धमरोड़ी नगरों में इतना अधिक समर्थन क्यों प्रदान किया जाता है तथा व्यावहारिक रूप में अपनाने के लिए यह इतनी लोकप्रिय क्यों है। इतने पर भी यह सध्यमान उस समय तक पूर्ण नहीं माना जा सकता जब तक कि इसके दूसरे पक्ष पर भी विचार न कर लिया जाये। परिपद-प्रबन्धक योजना के विरुद्ध भी कुछ तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं। इन तर्कों में से कुछ ऐसे हैं जिनकी महत्ता को व्यस्योकार नहीं किया जा सकता। इस योजना की मालोचना करते हुए सर्वप्रथम यह कहा जाता है कि यह स्वैच्छाचारी है, अप्रजातांत्रिक है तथा धमरोड़ी नरित्र के धनुरूप नहीं है। इस प्रकार के तर्क उस समय बड़ी मात्रा में प्रस्तुत किये गये जब कि इस योजना को प्रारम्भ ही किया जा रहा था। इन तर्कों का आधार यह था कि प्रजा-सत्तात्मक व्यवस्था के लिए मुख्य कार्यपालिका का निर्वाचित होना अत्यन्त आवश्यक है। यदि मुख्य कार्यपालिका जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित नहीं है तो वह व्यवस्था और कुछ भी कहों जा सकती है किन्तु प्रजातन्त्रात्मक नहीं। इस प्रकार ये तर्क प्रजातन्त्र को उसके ऊपरी रूप में ही देखते हैं, उसकी भावना को नहीं समझ पाते। प्रजातन्त्र अपने व्यापक अर्थ में केवल इन्हीं परिधियों में सीमित नहीं रहता वरन् उसके मौलिक सिद्धान्तों का क्षेत्र और भी अधिक व्यापक है। ऐसी स्थिति में परिपद-प्रबन्धक योजना को केवल इसी आधार पर अप्रजातन्त्रात्मक नहीं कहा जा सकता कि उसकी मुख्य कार्यपालिका प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित नहीं है। थोड़े देखा जाये तो नगर प्रबन्धक जनता के प्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी रहता है तथा जन्ही के प्रासाद पर्यन्त अपने पद पर कार्य करता है। उसका व्यक्तित्व परिपद के व्यक्तित्व का एक भाग है पृथक नहीं।

इस योजना के विरुद्ध एक दूसरा तर्क यह दिया जाता है कि यह मजदूरों के विरुद्ध है। यदि व्यक्तिगत रूप से देखा जाये तो प्रतीत होता है कि इस प्रकार की मालोचना आधारहीन है। इस योजना के प्रति जब मजदूर विरोधी होने का आरोप लगाया गया था, उस समय परिपद-प्रबन्धक योजना को चेम्बर आफ कामर्स तथा व्यावसायिक मनुह का समर्थन प्राप्त था और इसीलिए इसे व्यापारियों की समर्थक सरकार का रूप माना जाता था। अतीत काल में मजदूर वर्ग के लोग इस प्रकार के संगठन को संदेह की नज़र से देखते थे। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक था कि इस सरकार द्वारा किये गये प्रस्तावों का श्रमिकों द्वारा विरोध किया जाता। इस व्यवस्था को मजदूर विरोधी मानने का एक दूसरा आधार यह भी था कि मजदूरों द्वारा व्यवसायवाद (Professionalism) को रुढ़िवादी माना जाता है। यह वस्तु-स्थिति को यथावत् बनाये रखना चाहते हैं। इनको नगरपालिका के कर्मचारियों की स्थिति में किये गये किसी भी परिवर्तन के प्रति भय रहता है।

तीसरे, इस योजना को छोटे नगरों के लिए अनुपयुक्त एवं अनावश्यक बताया जाता है। यह कहा जाता है कि इसे केवल बड़े प्रदेशों में ही अपनाया जा सकता है, छोटे प्रदेशों में नहीं क्योंकि वहाँ प्रबन्धक को करने के लिए पर्याप्त कार्य ही नहीं मिल पायेगा। यह मालोचना तार्किक एवं सैद्धान्तिक रूप से कुछ प्रभावशील संगत हुए भी व्यावहारिक रूप में अपनी

पूर्वजनियो की माति तत्त्व से दूर है। एने उदाहरणों की वमी नही ह जहा कि पाच हजार से भी कम की जनसंख्या वाले प्रदेशों को इन योजना के द्वारा प्रभावित किया जा रहा है। यह प्रभावित संभवतापूर्ण है।

यह योजना एक अन्य प्रकार से भी ध्यालोचना का पात्र बनती है। यह कहा जात है कि शक्तिशाली प्रबन्धक-योजना के अन्तर्गत राजनैतिक नेतृत्व को विवर्धित होने के जो अवसर प्राप्त हो पाते हैं व यहा इन योजना के आधार नहीं हो पाते। ज्यों ज्यों एक नगर का आकार बढ़ता जाता है त्यों-त्यों उसकी वास्तविक सेवाओं की मात्रा भी बढ़ती जाती है और साथ ही अल्प नेतृत्व की उपयोगिता भी बढ़ जाती है किन्तु यह नेतृत्व परिपक्व-प्रबन्धक योजना में नहीं पनप पाता। सम्भवतः यही कारण है कि पाच लाख से अधिक जनसंख्या वाले प्रदेशों को इन योजना द्वारा प्रभावित नहीं किया जाता। तर्कों की एक अन्य श्रृंखला द्वारा यह सिद्ध करने का प्रयत्न किया जाता है कि मुख्य कार्यपालिका को जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होना चाहिए। यह कहा जाता है और बहुत कुछ सच भी है कि वर्तमान परिस्थितियों में कार्यपालिका का नेतृत्व प्रदान करना चाहिए। व्यावहारिक शासन के प्रसक्ताने कार्यकर्ता अल्पिक मात्रा में प्राप्त पाकश को, "टिन्ड" सत्ता दी, तथा बायों को प्रभावित में और उनकी पुनरोद्गा करने में प्रयत्न करते हैं। यही कारण है कि बजट तैयार करने का बाय, कार्यपालिका को मीन दिया गया है। बजट के माध्यम से यह वर्ष भर के नीति से संबंधित विषयों पर नियंत्रण रखती है।

दो नैति एव प्रभावित एक दूसरे के साथ गुंथ हुए विषय हैं। तर्क यह प्रस्तुत किया जाता है कि मतदाताओं को उन पर प्रत्यक्ष रूप से नियंत्रण रखना चाहिए जो कि नीति बनाते हैं धर्मान् उनको नीति निर्माता मुख्य कार्यपालिका का प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित करना चाहिए। यह सुझाव भी व्यावहारिक मापदण्डों पर धरा नहीं उतरता। चुनो गई मुख्य कार्यपालिका से प्राप्त होने वाले लाभ अनिश्चित रहते हैं किन्तु इनके परिणामस्वरूप जो उत्पन्न पैदा हो जायेगी वे स्पष्ट हैं। यही कारण है कि फ्रांस, इंग्लैण्ड आदि देशों में मतदाता केवल परिपक्व ही चुनाव करते हैं न कि मुख्य कार्यपालिका का। परिपक्व में जो भी बहुमत दल का नेता होता है वह तत्पर-पालिका की नीतियों पर एक मान्य नेता बन जाता है। प्रबन्धक की जनता द्वारा निर्वाचित करने से सम्बन्धित तर्क के सम्बन्ध में परिपक्व प्रबन्धक योजना के पक्षपातियों का यह कहना है कि यह तर्क प्रत्यक्ष है क्योंकि सभी नाति सम्बन्धी निर्णय प्रबन्धक द्वारा नहीं बरन् परिपक्व द्वारा लिए जाते हैं। यही नहीं, प्रबन्धक द्वारा किये जाने वाले प्रस्तावों से यदि परिपक्व प्रायः प्रसन्न नहीं रहती तो वह उसे उसके पद से हटा सकती है।

यदि हम शक्तिशाली मेयर वाली योजना पर विचार करके देखें तो पायेगे कि सिद्धान्त रूप में तो यहाँ नगरपालिका की नीतियों के सम्बन्ध में मेयर द्वारा नेतृत्व प्रदान किया जाता है किन्तु व्यावहारिक रूप में अनेक मेयर ऐसा करने में प्रसमर्थ रहते हैं अपना उनको बाँध द्वारा या सरकारी यंत्र द्वारा ऐसा करने नहीं दिया जाता। परिपक्व-प्रबन्धक योजना में प्रभाव-

शाली नेतृत्व परिषद के सदस्यों की ओर से जा सकता है। वैसे ही योजना में भी मेयर का पद एक निर्वाचित पद है। वह नगर परिषद का अध्यक्ष तथा नगर का नाममात्र का मुखिया होता है। उसे अन्य पापंदों की अपेक्षा कुछ अधिक वेतन प्रदान किया जाता है। सब रहते हुए यह सम्भव है कि स्वयं मेयर ही नगर सरकार को नेतृत्व प्रदान करे। इससे कोई खतरा होने की सम्भावना भी नहीं रहती तथा जनता का ध्यान भी मेयर के पद की ओर मोड़ता जा सकता है।

परिषद-प्रबन्धक योजना की पाचवीं धारायोजना यह की जाती है कि इसमें नीति एवं प्रशासन के बीच पर्याप्त भेद नहीं किया जाना है। इस योजना का संगठन ही इस प्रकार का होता है कि इसमें राजनीति तथा प्रशासन के बीच किसी प्रकार का भेद किया ही नहीं जा सकता। इस योजना के कई एक समर्थक भावनाओं के बलीभूत होकर यह वायदा कर लेते हैं कि इस प्रकार का विभाजन किया जायेगा किन्तु व्यवहारिक कठिनाइयों के फल स्वरूप वे अपने आपको इस वायदे का पुरा करने में असमर्थ पाते हैं। इस योजना के आधीन परिषद द्वारा प्रबन्धक की नियुक्ति की जाती है। परिषद द्वारा इस शक्ति का प्रयोग करते समय प्रशासी के राजनैतिक विचारों पर भी ध्यान दिया जाता है। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि प्रशासन में पक्षपात-पूर्ण राजनीति एवं वैयक्तिक सम्पर्कों का हस्तक्षेप हो जायेगा। यदि परिषद द्वारा प्रबन्धक के अधीनस्थों की नियुक्ति करने की शक्ति में भी हस्तक्षेप किया गया तो प्रशासन के निम्न स्तरों पर भी राजनैतिक प्रभुत्व छा जायेगा। यदि प्रबन्धक के पद पर कोई कमजोर व्यक्ति आ गया तो यह भी सम्भव है कि परिषद द्वारा प्रशासन के विस्तारों में भी हस्तक्षेप किया जाये।

परिषद-प्रबन्धक योजना के समर्थक भी इस बात को स्वीकार करते हैं कि प्रशासन एवं राजनीति के बीच इस अवस्था में कोई स्पष्ट विभाजक रेखा नहीं खींची जाती है और न ही खींची जा सकती है किन्तु समर्थकों के मतानुसार ऐसा किया जाना जरूरी भी नहीं है। यह अपने आप में कोई बुराई नहीं है। एक ध्याएक घय में प्रशासन की राजनीति से युक्त नहीं किया जा सकता। प्रशासन का सम्बन्ध नीति से होता है तथा प्रशासक अपने क्षेत्र में विशेषज्ञ होने के कारण प्रशासकीय नीतियों की रचना का, परिषद सदस्यों की अपेक्षा अधिक औचित्य एवं अवसर रखते हैं। किसी मुख्य नीति के सम्बन्ध में निर्णय लेते समय परिषद के सदस्यों को प्रबन्धक तथा अन्य विभागीय अधिकारियों द्वारा दिये गये परामर्श पर विचार करना होता है। छोटे-मोटे नीति सम्बन्धी निर्णयों की शक्ति परिषद द्वारा प्रशासकों को ही हस्तान्तरित कर दी जाती है क्योंकि परिषद के पास ऐसे निर्णय लेने के लिए समय नहीं रहता तथा परिस्थितियों के अनुरूप बनने योग्य लोचशील नीति बनाने में वह असमर्थ भी रहती है। इसमें सन्देह नहीं कि परिषद-प्रबन्धक योजना के अन्तर्गत निपुण अधिकारियों का नीति सम्बन्धी निर्णयों पर अधिक प्रभाव रहता है।

इस योजना का एक छठा दोष यह बताया जाता है कि इसकी सफलता बहुत कुछ पापंदों एवं मतदाताओं की योग्यता पर निर्भर करती है किन्तु यह मापदंड बड़ा ही अनिश्चित है तथा इसे प्राप्त करना बड़ा कठिन है।

आयोग व्यवस्था के समर्थक भी इसी आधार को प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील थे किन्तु तब उनको यह ज्ञान हुआ कि चुने गये आयुक्तों का स्तर एवं ज्ञान उससे भी गमावीत था जा कि पहले चुने जाने वाले परिषद सदस्यों का होना था तो उनकी भारी निराशा हुई। परिषद-प्रबन्धक योजना ने यह स्पष्ट कर दिया कि नगर सरकार के रूप में परिवर्तन करने मात्र में ही उन राजनैतिक एवं भाषिक हितों को नहीं बदला जा सकता था कि वर्तमान नगर सरकार को प्रभावित किये हुए हैं। जो राजनैतिक संगठन लूट व्यवस्था में गया अपना स्थान बढ़ाने में रत थे वे केवल इसलिए अपनी प्रक्रियाओं को नहीं बदल सकते थे कि सरकार के रूप में प्रबन्धक योजना को अपना लिया गया था। अनेक स्थानों पर परिषदें धड़ भी दलों के प्रभाव में रहती हैं। केवल कुछ ही उदाहरण ऐसे हैं जहाँ पर कि निम्नोक्त समूहों का परिषद पर प्रभाव रहता है। परिषद के सदस्यों का वेतन बहुत कम होता है। इस प्रक्रिया से वे लोग परिषद में प्रवेश नहीं कर पाते जा कि इसे केवल धरती जीविता या ही मायन बनाना चाहते हैं। इसका परिणाम यह भी हो सकता है कि केवल ऐसे योग्य लोग ही परिषदों में प्रवेश करें जो कि सार्वजनिक सेवा बायों में रुचि लेते हैं तथा करने की सामर्थ्य रखते हैं। इसका एक यह भी प्रभाव हो सकता है कि तब वेतन को देखकर योग्य व्यक्ति परिषद की ओर आकर्षित न हों क्योंकि वे अपनी योग्यता के परिणामस्वरूप वही और रह कर अधिक सामान्य हो सकते हैं।

परिषद के सदस्यों का जिस प्रकार चुनाव किया जाता है वह भी चुने गये लोगों की प्रकृति को तय करने में महत्वपूर्ण तत्व का कार्य करना है। चुनाव के लिए बाई-बन्धना को दोषपूर्ण माना गया है क्योंकि इसमें मनशाता को अनेक मत प्रदान करने होते हैं जिसके परिणामस्वरूप अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। जब चुनाव कुल नगर को ही ध्यान में रखकर किया जाता है तो इससे उम्मीदवारों की घनछी प्रकार से छान-बीन हो जाती है। चुनाव क्षेत्र बड़ा होने के कारण यह स्वाभाविक है कि परिषद का प्रकार छोटा होना; साथ ही एक समय में चुने जाने वाले लोगों की संख्या भी कम होगी। यदि निर्वाचन में आनुमानिक प्रतिनिधित्व की स्थापना कर दी जाये तो इससे स्वतंत्र मूल्य-मस्यकों को कुछ ऐसे लोग चुनने का अवसर प्राप्त हो जाता है जो कि किसी दल में बंधे नहीं रहते और इस प्रकार परिषद में स्वतन्त्र रूप से वाद-विवाद कर सकते हैं। इसके अनिवार्य यह भी सुझाया जाता है कि चार्टर के कठोर नियमों द्वारा नियुक्तियों में योग्यता व्यवस्था की स्थापना कर दी जाये, ठेको तथा बीजों की खरीददारी पर नियंत्रण रखा जाये एवं कार्यालयों के सम्बन्ध में लूट प्रणाली को समाप्त कर दिया जाये तो स्थिति में पर्याप्त सुधार हो सकता है।

सब कुछ किये जाने के बाद भी परिषद-प्रबन्धक योजना ने नगर परिषदों के सदस्यों की प्रकृति में अधिक अन्तर नहीं किया है किन्तु फिर भी परिषद-प्रबन्धक चार्टर द्वारा जो दबाए पैदा की गई हैं उनमें रह कर उनका कार्य अपेक्षाकृत अच्छा बन गया है। जब इस प्रकार का चार्टर मनी प्रकार से सोच समझकर बनाया जाता है तो उसमें यह व्यवस्था कर दी

जाती है कि नगर परिषद तथा उसके सदस्य प्रशासन से सम्बन्धित विषयों से अपना हाथ सीध कर रहें। वे प्रशासन के सम्बन्ध में जो भी कार्य करना चाहे वह प्रबन्धक के माध्यम से ही कर सकते हैं। जब कभी परिषद के सदस्य प्रबन्धक द्वारा की गई नियुक्तियों के सम्बन्ध में कोई आपत्ति उठाना चाहें तो उनको स्पष्ट तथा खुले रूप में ऐसा करना चाहिए किन्तु किसी भी पार्षद द्वारा प्रशासनिक कार्यों में किये गये अनूचित हस्तक्षेप का विरोध किया जा सकता है और यदि इस विरोध का कोई प्रभाव न हुआ तो वह जनता के सामने कारण स्पष्ट करते हुए अपने पद से त्यागपत्र दे देगा। जिन नगरों में परिषद-प्रबन्धक योजना को पर्याप्त प्रचार एवं शिक्षण के बाद अपनाया जाता है वहाँ लोकमत अत्यन्त जागरूक बन जाता है। इस सोझम की पार्षदों द्वारा अवहेलना नहीं की जा सकती तथा जब कभी वे प्रशासनिक विषयों में दखल देना चाहते हैं तो माया-पीछा अच्छी प्रकार से सोच सेते हैं।

प्रबन्धक-योजना का एक अन्य दोष यह बताया जाता है कि इसके अन्तर्गत प्रबन्धक की स्थिति अनेक कठिनाइयों से पूर्ण बन जाती है। जब नगर सरकार को इस नई योजना को लागू किया गया तो प्रशिक्षण प्राप्त नगरपालिकाओं की कार्यपालिकाओं का भ्रमाव था। सामान्य रूप से यह बात भी तय नहीं हो पाई थी कि नगर प्रबन्धक के पद पर नियुक्त किये जाने वाले व्यक्ति में क्या योग्यताएँ होनी चाहिए। इस योजना का प्रारम्भिक काल एक प्रकार से प्रयोगों का काल था। योग्यताएँ निर्धारित की गयीं और बदली गईं। बेलन तय किया गया किन्तु योग्य व्यक्ति को आकर्षित करने के लिए इसे जब कम पाया गया तो परिवर्तन किया गया। कुछ नगरों में इस योजना की मूल भावना को नहीं समझा गया और बिना योग्यताएँ देखे ही स्थानीय निवासियों को पद सौंपे जाने लगे। नगर सरकार के प्रशासन को सम्भालने वाले अधिकार लगे ऐसे थे जो कि पहले से ही राजनीति में थे और शेष भाग अपने आपसे राजनीति में फँसने से नहीं रोक सके।

परिषद-प्रबन्धक योजना में एक और तो ऐसे लोग नियुक्त किये गये जिनके पास अनुभव एवं प्रशिक्षण का भ्रमाव था। दूसरी ओर इन विभिन्न पदाधिकारियों का स्वभाव भी नगर सरकार को संचालित करने के उपयुक्त नहीं था। स्थानीय निकायों का पारस्परिक सम्बन्ध एवं उचित कार्य-संचालन जिस प्रकार के स्वभाव की मांग करता था वह अधिकार नगरों द्वारा प्रदान नहीं किये गये। ऐसे अनेक उदाहरण प्राप्त होते हैं जहाँ कि परिषद ने प्रबन्धक के कार्यों में हस्तक्षेप करने का प्रयास किया। कुछ ऐसे उदाहरण भी मिलते हैं जहाँ कि प्रबन्धक ने परिषद पर अनुचित दबाव डाला तथा यह प्रयास किया कि नीति से सम्बन्धित उसके सुझावों को परिषद मान्यता प्रदान करे। प्रत्येक व्यक्ति में इतना धीरज नहीं होता कि वह अपने विचारों को स्वीकृत होने तक प्रतीक्षा कर सके। इसी प्रकार प्रत्येक परिषद भी इतनी समर्थ व योग्य नहीं होती कि विशेषज्ञों की राय को सह्य एवं तुरन्त स्वीकार कर ले। इन दो विरोधों, प्रश्लिष्ट एवं असमन्वित परिषदों के परिणामस्वरूप परिषद-प्रबन्धक योजना में भुटबन्दी तथा सघर्ष की स्थिति पैदा हो जाती है।

इस योजना के स्वाभाविक दोषों के परिणामस्वरूप ही अनेक प्रबन्धकों को अपनी स्वयं की कोई गलती न होते हुए भी असफलता का सामना करना

पड़ा। प्रबन्धक जब अपना पद सम्भालता है तथा अपने दायित्वों को पूरा करने की दिशा में कदम बढ़ाता है तो उसके मार्ग में अनेक प्रकार की बाधाएँ उठ खड़ी होती हैं जैसे परिषद का हस्तक्षेप, जनता का सन्देह, पूर्व प्रशासन द्वारा किये गये कर्ज का भारी बोझ, वे अतिशयपूर्ण वायदे जो कि प्रबन्धक योजना के समर्थकों द्वारा किये गये थे, सार्वजनिक मुषारों के लिए की जाने वाली जनता की भाँति, राजनैतिक दृष्टिकोण से पूर्ण अथवा प्रभावित भागरिक सेवा, प्रबन्धक-योजना पर धाकपकड़ करने के लिए प्रत्येक अवसर प्राप्त करने को तैयार राजनैतिक घेरा-बन्दी आदि-आदि।

‘नगर प्रबन्धकों के मार्ग की’ अनेक बाधाओं को तथा कई एक प्रबन्धकों
 ‘...’
 ‘...’
 ‘...’
 है। इस बात के समर्थन में अनेक प्रमाण प्राप्त हो जाते हैं कि प्रबन्धकों ने अपने कार्य बहुत अच्छी प्रकार सम्पन्न किये हैं। अपने पीछे राजनैतिक शक्ति न होते हुए भी उन्होंने केवल व्यक्तिगत योग्यता के आधार पर काफी कुछ किया। यही कारण है कि अधिकांश नगरों ने अपनी सरकार के रूप में परिवर्त-प्रबन्धक-योजना को अपनाया है। फिर भी यह कोई रामबाण औषधि नहीं है जिसे अपनाते वाला प्रत्येक नगर अपने प्रशासन को श्रेष्ठ बना लेगा। यह अच्छे प्रशासन की उसी प्रकार सम्पन्न बनाता है जिस प्रकार एक मन्त्र अधिक तथा मन्त्रे उत्पादन को किन्तु इसके लिए यह जरूरी है कि मजदूर मशीन को अच्छी प्रकार समझे तथा उसका सही व पूरी तरह से प्रयोग करे। ‘परिषद-प्रबन्धक योजना की सफलता नगर की जनता के योगदान व उसका ह पर निर्भर है।

नगरपालिका का प्रशासकीय निकाय : परिषद

[GOVERNING BODY OF THE MUNICIPALITY :
THE COUNCIL]

प्रत्येक प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था में एक ऐसा प्रतिनिधि निकाय होता है जो कि देश के प्रशासन को जनता की इच्छा एवं महत्वाकांक्षा के अनुरूप चालने के लिए उस पर नियन्त्रण रखता है। इस निकाय के द्वारा प्रशासकीय क्रिया एवं नागरिकों की क्रियाओं के बीच सम्पर्क स्थापित किया जाता है। संयुक्त राज्य अमरीका की नगरपालिका सरकार का रूप चाहे कमजोर मेयर वाली सरकार हो, शक्तिशाली मेयर वाली सरकार हो, आयोग सरकार हो अथवा परिषद-प्रबन्धक योजना वाली सरकार हो, इन सबमें परिषद द्वारा यह सम्पर्क स्थापन का कार्य किया जाता है। परिषद के माध्यम से सामान्य जनता अपने स्वार्थों को मुख्य कार्यपालिका और प्रशासकीय अधिकारियों तक पहुँचाती है। नगर सरकार की कोई भी मान्यता जो कि प्रशासकीय उद्देश्य से प्रारम्भ होती है उसे वास्तविक व्यवहार का निरीक्षण करने के बाद नारी निराशा होती है क्योंकि परिषद कार्यपालिका एवं महत्वपूर्ण सेवाओं के कमिश्नारियों के माध्यम से उन श्रेणी विभागों पर जो अपने प्रभाव का विस्तार कर लेती है जो कि नगर में पुलिस की व्यवस्था करते हैं, जमिन रक्षा का काम करते हैं, बासकों की रक्षा करते हैं, गलियों को सफाई कराते हैं और अन्य इसी प्रकार के बहुत से कार्य करते हैं। प्रतिनिधि परिषद एवं विशेषज्ञ प्रशासकों के बीच क्रिया-प्रतिक्रिया, अमरीकी राजनैतिक विचारधारा का एक मौलिक तत्व है। इस व्यवस्था में निर्वाचित गैर-विशेषज्ञ लोग शीर्ष पर होते हैं और उसके नीचे विशेषज्ञ अधिकारी। संयुक्त राज्य अमरीका में नगरपालिका के इतिहास ने वर्तमान नगरों में परिषद के स्थान को कमजोर नहीं छोड़ा है। ऐसे राज्य अधिकारण करे या कुछ विशेष प्रशासन के सामान्य

नियन्त्रण के अभाव माने जा सकते हैं।

मगर प्रभावहीन से परिचय का महत्व स्वयं सिद्ध है। हमारा मान्य यह है कि प्रत्येक मान्य-प्रभावहीन स्थानीय समाज एक-दूसरे लगातार निष्ठा की रचना करता है जो कि नीति सम्बन्धी प्रश्नों का निर्णय से यह तथा उन प्रभावहीन अधिकारियों को प्रभावित एवं निर्वासित कर सके जो कि उनके कार्य को सफल करते हैं। इन स्थानीय प्रभावहीन विकासों के आधार, बना-बट एवं निर्वाह धार्मिक या रिवाजगत प्रायः राज्य या राष्ट्रीय व्यवस्थापिका द्वारा किया जाता है किन्तु उनकी स्वच्छता की भी सुझाव दी है क्योंकि यह सन्तुष्ट स्थानीय समाजवादीयों को प्रभावहीन विकास का रूप नहीं दे सकते। यह ऐसा केवल उन्हीं प्रदेशों में कर सकती है जिनका आधार धार्मिक है। कुछ स्थानों पर उनके द्वारा तथा भी प्रभाव दिया जा सकता है कि यह एक ही व्यक्ति को समाज के प्रभावहीन विकास की मार्ग निर्दिष्ट मोड़ से। यदि इन दोनों में से कोई भी विकास व्यवहारिक नहीं है तो एक छोटे या बड़े प्रतिनिधि विकास की रचना करनी होगी है। अधिकतर जगहों में प्रायः इसी विकास को माना जाता है। समुदाय राज्य समीक्षा के प्रायः सभी जगहों में परिचय एक प्रमुख प्रभावहीन विकास है किन्तु इन स्थानीय प्रतिनिधि निष्ठा का आधार, महत्त्व, चुनाव एवं निर्वाह भी कि स्थान स्थान पर अलग-अलग है।

गोडबो (Goodbow) धार्मिक विचारका ने परिचय का हमारा महत्त्वपूर्ण विकास नहीं माना है। उनका यह विचार है कि परिचय व्यवस्था के धार्मिक से विभिन्न प्रभाव प्राप्त करता है उनका परिष्कारात्मक बनकर कठिनाईयाँ उत्पन्न हो जाता है और कोई उत्पत्ती काय नहीं हो पाता। इनमें से कुछ का यह भी कहना है कि परिचय का सम्मानन पर अधिक प्रभाव नहीं होता। उनका भी दृष्टि से परिचय का आधार से प्रत्यक्ष रूप यह सिद्ध हो व्यवहारिता की जा सकता है और इसका अर्थ से अर्थ रूप यह है कि कि व्यवस्थापिका सरकार का केवल एक कनिष्ठ चाकीदार बनाया जा सकता है। वर्तमान समय में सभी की निम्न कार्यप्रणालिका को और रहती है तथा प्रभावहीन विकास की प्रायः व्यवहारिता की जाती है। परिचय के महत्त्व-हीन तथा प्रभावहीन रूप का प्रभाव इस बात से मिल जाता है कि परिचय से हमारे कार्यों के सफलतापूर्वक अर्थ भी नहीं जा पाते क्योंकि उनके मतानुसार परिचय एक रक्त की माँझ मात्र होती है। परिचय की रेटकों में उत्पत्ति बहुत कम रहती है तथा होन माना मतदान भी बहुत कम होता है। इस सब के होते हुए भी परिचय की जो क्षमता दी जाती है वे व्यवहारिता करने योग्य नहीं होती। उनको प्रभाव करने में नागरिकों का सम्भाव रहना चाहिए। परिचय का महत्त्व प्रारम्भ से ही इसका कम नहीं जा निम्न कि यह धीरे धीरे हुआ। प्रारम्भ में व्यवस्थापिका सरकार की व्यवस्थापन एवं प्रशासन से सम्बन्धित सारी क्षमता परिचय में निहित रहती थी। अब समय परिचय द्वारा सरकार का अर्थ था कि एक विकास के रूप में यह नीति की रचना करेगी और समितियों के माध्यम से यह व्यवस्थापिका के कार्यों का प्रशासन करेगी। उन्हीं जगह सरकार के कार्य बड़े-छोटे परिचय की क्षमता भी बड़ी।

प्रोफेसर मुनरो के मतानुसार, सन् १८४० से लेकर सन् १८५० तक

द्वारा निर्वाचित किया जाने लगा। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ होते ही परिषद ने अपने छोटे हुए सम्मान में से कुछ को कमचर प्राप्त करना प्रारम्भ किया। नवीन परिस्थितियों में यद्यपि कोई यह नहीं चाहता था कि परिषद का प्रभुत्व बड़े किन्तु प्रत्येक यह मानने के लिए तैयार था कि परिषद स्वतन्त्र सरकार के आवश्यक माधन है। इसके अतिरिक्त परिषद के सम्मान को पुनः स्थापित करने के कुछ अन्य कारण भी थे। होमरूल को जारी रखना और स्थानीय स्वायत्तता के विकास को बनाए रखने के लिए यह जरूरी था कि परिषद को महत्व दिया जाए। परिषद के कार्यों की प्रकृति मूलतः व्यवस्थापिका सम्बन्धी होती है। इन कार्यों को न तो नगरपालिका को कार्यपालिका को सौंपा जा सकता है और न ही स्वतन्त्र विभागों एवं मण्डलों को दिया जा सकता है। यदि नगरपालिकाओं को राज्य की व्यवस्थापिका से कार्यों को स्वयं के हाथों में लेना है तो इसके लिए यह जरूरी है कि परिषद को प्रभावशील बनाया जाए। यदि ऐसा नहीं किया गया तो इन बातों को सम्भावना रहती है कि राज्य की व्यवस्थापिका नगर के व्यवस्थापन की सारी शक्तियों को ले लिया जाएगा।

नगर परिषद प्रत्येक स्वप्रशासित अमरीकी नगर का एक प्रतिनिधि एवं विचारपूर्ण प्रशासकीय निकाय है। इस पर के अन्तर्गत हम आयोग योजना के आयोगों को तथा अन्य सामान्य नरकारी निकायों को भी ले सकते हैं चाहे उनका नाम कुछ भी हो। परिषद का इतिहास अनेक उदार-चक्राव से पूर्ण है। उपनिवेशवादी काल में मेयर, रिकार्डर, एल्डरमैन एवं महापक मिनरर परिषद बनाते थे। नियमों के चार्टरों द्वारा भी इनकी घोषणा कर दी जाती थी। उस समय निगम एवं परिषद के बीच अधिक अन्तर नहीं था। जो कार्य निगम कर सकता था वही कार्य परिषद कर सकती थी। कहने का तात्पर्य यह है कि परिषद द्वारा नगर निगम की समस्त शक्तियों को प्रयुक्त किया जा सकता था; यद्यपि उसे चार्टर एवं कानून के अनुसार अपने कार्यों को सम्पन्न करना होता था। किन्तु जब संयुक्त राज्य अमरीका में मेयर को परिषद में अलग करने के व्यवहार का विकास हुआ तथा अन्य नगर अधिकारियों एवं विभिन्न मण्डलों एवं आयोगों को कुछ कार्य सम्पन्न करने के लिए नियुक्त किया जाने लगा तो परिषद की स्थिति बदल गई। परिषद को अब केवल बची हुई शक्तियां दी जाने लगीं जबकि चार्टर द्वारा मेयर, अन्य अधिकारियों, मण्डलों, आयोगों आदि को शक्तियां सौंपी गईं और जो शक्तियां बचीं रहें वे परिषद को दे दी गईं।

परिषद की स्थिति बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करती है कि उसे कितनी शक्तियां सौंपी गई हैं वैसे इसकी शक्तियां अनेक स्तरों पर विभिन्न तरीकों से समय-समय पर कम एवं प्रतिबन्धित की गई हैं। इसके लिए

अनेक तरह का काम में लिए गए हैं। जब कभी कुछ भूमिगत भवन मलापों का गौर हो जाता है, स्थानान्तरित कर दा जाती है ना परिवार का महत्त्व स्वतः हो कम हो जाता है। कुछ नगरों में मलमलानाओं का बहुत एव उन्नयन को मजिद हो जाती है जिनके द्वारा वे नगर के धर्मशास्त्रों का बना या पिटा मकते हैं। वहीं वहीं मकद को नियमाधिकार प्रदान कर दिया जाता है तथा राज्य के अधिकारों का यह अधिकार प्रदान कर दी जाती है कि वे नगर मलापों के कामों को संस्थापित कर सकें। बहुत ही अपेक्षा काय एव मजिदों कम हो जाने के बाद ना नगर परिवार प्रत्येक जगह नगरपालिका की नीति का स्थापित करने वाला एक प्रधान अधिकार होता है। प्रत्येक नगर में उसकी सरकार को कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य करने होते हैं जो कि एक प्रकार में नगर सरकार के अधिकार के लिए प्राधिकार हैं। यदि नगर का अधिकार पर्याप्त बढ़ा है और वह घात प्रभावित होना चाहता है तो उस घातने प्रथि काग कामों को एक निर्वाचित एव प्रतिनिधि विभाग द्वारा सम्पन्न करना होगा। जिन प्रदमों को जीत कर घात प्रदम में विभागा जाता है कबन उन्हीं को एक मालागद्द द्वारा प्रभावित करने की व्यवस्था की जा सकती है वरना प्रत्येक व्यवस्थापित नगर का एक निर्वाचित विभाग को प्राधिकार होता है। परिवार के इतिहास एव महत्त्व के सम्बन्ध में एंडरसन एक वाइडनर (Anderson and Widner) का यह कहना पर्याप्त महत्त्वपूर्ण है कि नगर परिवार की कहानी नगरपालिका सरकार के इतिहास का मुख्य विषय है। इसके चढ़ाव, इसके उतार, इनकी बदलती हुई बनावट, समय-समय पर होने वाला इसका पुनर्गठन, इसका भूमिगत प्राप्त करना और छोड़ना तथा इसके कार्यों का विकास नगरपालिका के इतिहास को विषय-वस्तु है।¹

नगर सरकार के विभिन्न कामों के प्राप्ति नगर परिवार की स्थिति बदलती रहती है। नगर परिवार की स्थिति पर प्रभाव डालने वाले घातक तत्त्व होते हैं। उदाहरण के लिए उस नगर में मकद को नियमाधिकार दिया गया है अथवा नहीं और यदि दिया गया है तो उन्का प्रभाव एवं व्यापकता कितनी है। दूसरे, परिवार और मेयर या नगर प्रबन्धक का मुक्तता बहुत विविध गतिविधियाँ कम हैं। तीसरे परिवार एवं नगरपालिका कामों की विविधता के बिना अधिकार प्राप्त है तथा वास्तविक प्रभावण पर प्रत्येक का कितना नियंत्रण है। चौथे नगर में विभिन्न नगरपालिका कार्यों का जिन घात स्थित में प्रभावना, आयोजनों तथा स्थानीय सरकार की विविध इकाईयों को मिला गया है उनको संस्थापित है यदि यदि। बने प्रायः मलाप नगरों में परिवार का मामला व प्रभावण द्वारा करने की गतिविधियाँ, सभी वष के व्यवहार को विनियमित करने की गतिविधियाँ तथा नगर में भवन एवं व्यापार से सम्बन्धित

1. 'The story of the city council is, therefore, a major theme in the history of Municipal Govt. its ups and its downs,

प्रोकेनर, मुनरो के मतानुसार सन् १८४० से लेकर सन् १८५० तक परिषद की स्थिति निम्नलिखित रही थी—

का हस्तक्षेप बढ़ा, अलग-अलग विभागों का विकास हुआ तथा मेयर को जनता द्वारा निर्वाचित किया जाने लगा। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ होने ही परिषद ने अपने खोए हुए सम्मान में से कुछ को अम्बश-प्राप्त करना प्रारम्भ किया। नवीन परिस्थितियों में यद्यपि कोई यह नहीं चाहता था कि परिषद का प्रभुत्व बड़े हिन्दु प्रत्येक यह मानने के लिए तैयार था कि परिषद स्वतन्त्र सरकार के आवश्यक नाथन है। इसके अतिरिक्त परिषद के सम्मान को पुनः स्थापित करने के कुछ अन्य कारण भी थे। होमरूल को जारी रखना और स्थानीय स्वायत्तता के विकास को बनाए रखने के लिए यह जरूरी था कि परिषद को महत्व दिया जाए। परिषद के कार्यों की प्रकृति मूलतः व्यवस्थापिका सम्बन्धी होती है। इन कार्यों को न तो नगरपालिका की कार्यपालिका को सौंपा जा सकता है और न ही स्वतन्त्र विभागों एक मण्डलों को दिया जा सकता है। यदि नगरपालिकाओं को राज्य की व्यवस्थापिका से कार्यों को स्वयं के हाथों में लेना है तो इसके लिए यह जरूरी है कि परिषद को प्रभावशील बनाया जाए। यदि ऐसा नहीं किया गया तो इस बात की सम्भावना रहती है कि राज्य की व्यवस्थापिका नगर के व्यवस्थापन की सारी शक्तियों को ले लिया जाएगा।

नगर परिषद प्रत्येक स्वप्रशासित धमरीकी नगर का एक प्रतिनिधि एवं विशारदपूर्ण प्रशासकीय निकाय है। इस पर के अन्तर्गत हम आयोग योजना के आयोगों को तथा अन्य सामान्य सरकारी निकायों को भी ले सकते हैं चाहे उनका नाम कुछ भी हो। परिषद का इतिहास अनेक उतार-चढ़ाव से पूर्ण है। उपनिवेशवादी काल में मेयर, रिकार्डर, एल्डरमैन एवं महायक मिलकर परिषद बनाते थे। निगमों के चार्टरों द्वारा भी इनकी घोषणा कर दी जाती थी। उस समय निगम एवं परिषद के बीच अधिक भिन्न नहीं था। जो कार्य निगम कर सकता था वही कार्य परिषद कर सकती थी। कहने का तात्पर्य यह है कि परिषद द्वारा नगर निगम की समस्त शक्तियों को प्रयुक्त किया जा सकता था; यद्यपि उसे चार्टर एवं कानून के अनुसार अपने कार्यों को सम्पन्न करना होता था। किन्तु जब संयुक्त राज्य धमरीका में मेयर को परिषद में अलग करने के व्यवहार का विकास हुआ तथा अन्य नगर अधिकारियों एवं विभिन्न मण्डलों एवं आयोगों को कुछ कार्य सम्पन्न करने के लिए नियुक्त किया जाने लगा तो परिषद की स्थिति बदल गई। परिषद को अब केवल बची हुई शक्तियां दी जाने लगी अर्थात् चार्टर द्वारा मेयर, अन्य अधिकारियों, मण्डलों, आयोगों आदि को शक्तियां सौंपी गईं और जो शक्तियां बची रहीं वे परिषद को दे दी गईं।

परिषद की स्थिति बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करती है कि उसे कितनी शक्ति सौंपी गई है वैसे इसकी शक्तियां अनेक स्थानों पर विभिन्न तरीकों से समय-समय पर कम एवं प्रतिबन्धित की गई हैं। इसके लिए

अनेक तरीके नाम भे लिए गए हैं। जब कभी कुछ जक्तियाँ अन्य सत्ताओं को सौंप दी जाती हैं, स्थानान्तरित कर दी जाती हैं तो परिषद का महत्व स्वतः ही कम हो जाता है। कुछ नगरों में मतदाताओं को पहले एक उभक्रम को भक्ति दी जाती है जिनके द्वारा वे नगर के अध्यादेशों का बना या मिटा सकते हैं। कहीं कहीं मेयर को निषेधाधिकार प्रदान कर दिया जाता है तथा राज्य के अधिकारों को यह अधिकार प्रदान कर दी जाती है कि वे नगर सत्ताओं के कार्यों को अस्वीकृत कर सकें। पहले की अपेक्षा कार्य, एक शक्तिशाली कम हो जाने के बाद भी नगर परिषदें प्रत्यक्ष जगह नगरपालिका की नीतियों को स्वीकार करने वाला एक प्रधान अधिकार होता है। प्रत्येक नगर में उसकी सरकार को कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य करने होते हैं जो कि एक प्रकार से नगर सरकार के अस्तित्व के लिए आवश्यक हैं। यदि नगर का आकार पर्याप्त बड़ा है और यह भयानक प्रभावित होगा चाहता है तो उसे अपने अधिकारों को एक निर्वाचित एक प्रतिनिधि निकाय द्वारा सम्पन्न करता होगा। जिन प्रदेशों को जीत कर अपने प्रदेश में मिलाया जाता है केवल उन्हीं को एक तानाशाह द्वारा प्रभावित करने की व्यवस्था की जा सकती है वरना प्रत्येक स्वप्रशासित नगर को एक निर्वाचित निकाय की आवश्यकता होती है। परिषद के इतिहास एवं महत्व के सम्बन्ध में एंडरसन एवं वुडनर (Anderson and Woodner) का यह कहना पर्याप्त महत्वपूर्ण है कि नगर परिषद की कहानी नगरपालिका सरकार के इतिहास का मुख्य विषय है। इसके चढ़ाव, इसके उतार, इसकी बदलती हुई बनावट, समय-समय पर होने वाला इसका पुनर्गठन, इसका शक्तियाँ प्राप्त करना और छोड़ना तथा इसके कार्यों का विकास नगरपालिका के इतिहास की विषय-वस्तु है।¹

नगर सरकार के विभिन्न रूपों के माधीन नगर परिषद की स्थिति बदलती रहती है। नगर परिषद की स्थिति पर प्रभाव डालने वाले अनेक तत्व होते हैं। उदाहरण के लिए उस नगर में मेयर को निषेधाधिकार दिया गया है भयानक नहीं और यदि दिया गया है तो उसका प्रभाव एक व्यापकता कितनी है। दूसरे, परिषद और मेयर या नगर प्रबंधक का तुलनात्मक वित्तीय शक्तियाँ क्या हैं। तीसरे परिषद एवं नगरपालिका दोनों की नियुक्ति के कितने अधिकार प्राप्त हैं तथा वास्तविक प्रशासन पर प्रत्येक का किनना को सारा म परिषद को सामान्य अध्यादेश जारी करने की शक्तियाँ, सभी वर्गों के व्यवहार को विनियमित करने की शक्तियाँ तथा नगर में भवन एवं व्यापार से सम्बन्धित

1 'The story of the city council is, therefore, a major theme in the history of Municipal Govt. its ups and its downs, its growth and its decline.'

प्रोफेसर मुनरो के मतानुसार सन् १८४० से लेकर सन् १८५० तक परिषद की शक्तियाँ अपने उच्च शिखर पर पहुँच गईं। किन्तु औद्योगीकरण के द्वारा निर्वाचित किया जाने लगा। बीसवी शताब्दी के प्रारम्भ होते ही परिषद ने अपने छोटे हुए सम्मान में से कुछ को कमजोर प्राप्त करना प्रारम्भ किया। नवीन परिस्थितियों में यद्यपि कोई यह नहीं चाहता था कि परिषद का प्रभुत्व बड़े हिन्दु प्रत्येक यह मानने के लिए तैयार था कि परिषद स्वतन्त्र सरकार के आवश्यक साधन है। इसके अतिरिक्त परिषद के सम्मान को पुनः स्थापित करने के कुछ अन्य कारण भी थे। होमरूल को जारी रखना और स्थानीय स्वायत्तता के विकास को बनाए रखने के लिए यह जरूरी था कि परिषद को महत्व दिया जाए। परिषद के कार्यों की प्रकृति मूलतः व्यवस्थापिका सम्बन्धी होती है। इन कार्यों को न तो नगरपालिका की कार्यपालिका को सौंपा जा सकता है और न ही स्वतन्त्र विभागों एवं मण्डलों को दिया जा सकता है। यदि नगरपालिकाओं को राज्य की व्यवस्थापिका से कार्यों को स्वयं के हाथों में लेना है तो इसके लिए यह जरूरी है कि परिषद को प्रभावशील बनाया जाए। यदि ऐसा नहीं किया गया तो इस बात की सम्भावना रहती है कि राज्य की व्यवस्थापिका नगर के व्यवस्थापन की सारी शक्तियों को ले लिया जाएगा।

नगर परिषद प्रत्येक स्वप्रशासित ग्रामीण नगर का एक प्रतिनिधि एवं विचारपूर्ण प्रशासकीय निकाय है। इस पर के अस्तुत्य हम आयोग योजना के आयुक्तों को तथा अन्य सामान्य सरकारी निकायों को भी ले सकते हैं चाहे उनका नाम कुछ भी हो। परिषद इतिहास में एक उत्तार-चढ़ाव से पूर्ण है। उपनिवेशवादी काल में मेयर, रिचार्ज, एडरमैन एवं सहायक मिलकर परिषद बनाते थे। निगमों के चार्टरों द्वारा भी इनकी घोषणा कर दी जाती थी। उस समय निगम एवं परिषद के बीच अधिक अन्तर नहीं था। जो कार्य निगम कर सकता था वही कार्य परिषद कर सकती थी। कहने का तात्पर्य यह है कि परिषद द्वारा नगर निगम की समस्त शक्तियों को प्रयुक्त किया जा सकता था; यद्यपि उसे चार्टर एवं कानून के अनुसार अपने कार्यों को सम्पन्न करना होता था। किन्तु जब संयुक्त राज्य अमेरिका में मेयर को परिषद से अलग करने के व्यवहार का विकास हुआ तथा अन्य नगर अधिकारियों एवं विभिन्न मण्डलों एवं आयोगों को कुछ कार्य सम्पन्न करने के लिए नियुक्त किया जाने लगा तो परिषद की स्थिति बदल गई। परिषद को अब केवल बची हुई शक्तियाँ दो जाने लगीं जबकि चार्टर द्वारा मेयर, अन्य अधिकारियों, मण्डलों, आयोगों आदि को शक्तियाँ सौंपी गईं और जो शक्तियाँ बची रहीं वे परिषद को दे दी गईं।

परिषद की स्थिति बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करती है कि उसे कितनी शक्तियाँ सौंपी गई हैं वैसे इसकी शक्तियाँ अनेक स्थानों पर विभिन्न तरीकों से समय-समय पर कम एवं प्रतिबन्धित की गई हैं। इसके लिए

प्रत्येक तरीके का नाम से लिए गए हैं। जब कभी कुछ शक्तियाँ अन्य सत्ताओं को सौंप दी जाती हैं, स्थानान्तरित कर दी जाती हैं तो परिपद का महत्व स्वतः ही कम हो जाता है। कुछ नगरों में मतदाताओं का पहलू एवं उपक्रम को मजबूत दी जाती है जिनके द्वारा वे नगर के पञ्चायतों का बना या मिटा सकते हैं। कहीं-कहीं मेयर को निपेचाधिकार प्रदान कर दिया जाता है तथा राज्य के अधिकारों को यह शक्ति प्रदान कर दी जाती है कि वे नगर सत्ताओं को कायों को मजबूत कर सकें। पहलू की अपेक्षा कार्य एवं शक्तियाँ कम हो जाने के बाद भी नगर परिपद प्रत्येक जगह नगरपालिका की नीति का स्वीकार करने वाला एक प्रधान अधिकार होता है। प्रत्येक नगर में उसकी सरकार को कुछ व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य करने होते हैं जो कि एक प्रकार से नगर सरकार के अस्तित्व के लिए आवश्यक हैं। यदि नगर का आकार पर्याप्त बड़ा है और वह शान्त-प्रभावित होना चाहता है तो उस अपने प्रशासनिक कार्यों को एक निर्वाचित एवं प्रतिनिधि निकाय द्वारा सम्पन्न करना होगा। जिन प्रदेशों को जीत कर अपने प्रदेश में विन्यास जाता है केवल उसी को एक तानाशाह द्वारा प्रशासित करने की व्यवस्था की जा सकती है वरना प्रत्येक स्वशासित नगर को एक निर्वाचित निकाय की आवश्यकता होती है। परिपद के इतिहास एवं महत्व के सम्बन्ध में एंडरसन एवं वाइडनर (Anderson and Weidner) का यह कहना पर्याप्त महत्वपूर्ण है कि नगर परिपद की कहानी नगरपालिका सरकार के इतिहास का मुख्य विषय है। इसके विकास, इसके उदार, इसकी बदलती हुई बनावट, समय-समय पर होने वाला इसका पुनर्गठन, इसका शक्तियाँ प्राप्त करना और छोड़ना तथा इसके कार्यों का विकास नगरपालिका के इतिहास की विषय-वस्तु है।¹

नगर सरकार के विभिन्न रूपों के प्राचीन नगर परिपद की स्थिति बदलती रहती है। नगर परिपद की स्थिति पर प्रभाव डालने वाले प्रत्येक तत्व होते हैं। उदाहरण के लिए उस नगर में मेयर को निपेचाधिकार दिया गया है मगर नहीं और यदि दिया गया है तो उसका प्रभाव एवं व्यापकता कितना है। दूसरे, परिपद और मेयर या नगर प्रबन्धक का चुनावनात्मक विधीय शक्तियाँ क्या हैं। तीसरे परिपद एवं कार्यपालिका दोनों की नियुक्ति के विधान अधिकार प्राप्त हैं तथा वास्तविक प्रशासन पर प्रत्येक का कितना नियंत्रण है। चौथे, नगर में विभिन्न नगरपालिका कार्यों को जिन धर्म स्वतंत्र मण्डलों, आयोगों तथा स्थानीय सरकार की विशेष इकाईयों को सौंपा गया है उनकी संख्या क्या है, प्रादि प्रादि। जैसे प्रायः सभी नगरों में परिपद को सामान्य प्रशासन जारी करने की शक्तियाँ, सभी वर्गों के व्यवहार को विनियमित करने की शक्तियाँ तथा नगर में नवन एवं व्यापार में सम्बन्धित

1. "The story of the city council is, therefore, a major theme in the history of Municipal Govt. Its ups and its downs, its changing composition, its reorganisation from time to time its gaining and losing of power, and the evolution of its functions are the very stuff of municipal history"
—Anderson and Weidner, op. cit., P. 395

शक्तियाँ सौंपी जाती हैं। विभिन्न मापदण्डों के आधार पर नगर परिषद की शक्तियों को देखने के लिए उसके इतिहास पर एक दृष्टिपात करना उपयोगी रहेगा।

कमजोर मेयर व्यवस्था में परिषद—जिन नगरों में मेयर, परिषद, विभिन्न मण्डल तथा आयोग एवं स्वतन्त्र रूप से निर्वाचित अधिकारीगण नगर के कार्यों को विभजित कर देते हैं, उनमें परिषद की शक्तियाँ कम व्यापक रह जाती हैं। दूसरे शब्दों में जहाँ कहीं कमजोर मेयर वाली व्यवस्था को अपनाया गया है वहाँ परिषद के हाथ में अपेक्षाकृत कम शक्तियाँ होती हैं। मिनीयापुलिस (Minneapolis) को इसका एक उदाहरण माना जा सकता है। यहाँ पुस्तकालयों, पार्कों, हवाई प्रदुर्गों, स्कूलों आदि का संचालन विभिन्न मण्डलों द्वारा किया जाता है। मेयर द्वारा परिषद के कार्यों पर निषेधाधिकार का प्रयोग किया जाता है। परिषद को जिन कार्यों पर अधिकार दिया जाता है उन पर वह पूर्णतः नियन्त्रण रखती है। इस प्रकार अग्नि विभाग, गलियाँ एवं पुल, जल-वितरण, भवन निरीक्षण तथा कुछ अन्य विभागों का कार्य पूरी तरह से नगर परिषद द्वारा सम्पन्न किया जाता है। इन सेवाओं पर परिषद नीति विषयक नियंत्रण रखती है। इसके अतिरिक्त यह अपनी समितियों के माध्यम से प्रशासन तथा नियुक्तियों पर भी हस्तक्षेप रखती है। परिषद के सदस्यों को जो सम्मान एवं गौरव प्राप्त होता है उसका मूल आधार यही होता है कि वे प्रशासन को नियंत्रित करने में भाग लेते हैं तथा स्वयं भी प्रशासन में योगदान करते हैं। परिषद का स्थान उन नगरों में इससे भिन्न होता है जहाँ कि शक्तिशाली मेयर की व्यवस्था को अपनाया जाता है तथा अनुमान मण्डल (Board of Estimates) बजट को, करों को एवं धन उधार लेने की शक्ति को नियंत्रित किया जाता है।

शक्तिशाली मेयर व्यवस्था में परिषद—जिस नगर में शक्तिशाली मेयर व्यवस्था को अपनाया जाता है अथवा स्वतन्त्र कार्यपालिका रहती है वहाँ प्रशासन पर प्रत्यक्ष नियंत्रण रखने की दृष्टि से परिषद कमजोर होती है। यहाँ मेयर को निषेधाधिकार प्राप्त होता है तथा परिषद के हाथ में महत्वपूर्ण अधिकारियों की नियुक्ति की शक्तियाँ नहीं रहती। इतने पर भी वर्तमान समय में शक्तिशाली मेयर व्यवस्था को जिस रूप में अपनाया जा रहा है उसमें परिषद इतनी शक्तिहीन नहीं रहती जितनी कि लगती है क्योंकि इसे सम्पूर्ण नगर के लिए अध्यादेश बनाने की शक्ति होती है। साथ ही यह उन सेवाओं के वित्त पर भी नियंत्रण रखती है जो कि विशेष मण्डलों को सौंप दी जाती हैं। ऐसे बजट को प्रायः मेयर द्वारा तैयार किया जाता है किन्तु परिषद को यह अधिकार होता है कि वह इसमें जैसा चाहे वैसा परिवर्तन कर दे। वह इसमें कटौती कर सकती है तथा साथ ही चाहे तो नयी मदें भी जोड़ सकती है। शक्तिशाली-मेयर व्यवस्था के प्रावधानों के अनुसार नगर परिषद को उन सभी सेवाओं के व्यवस्थापन के सम्बन्ध में अधिकार होता है जो कि नगर सरकार द्वारा सम्पन्न की जाती हैं। ऐसी स्थिति में परिषद कमजोर मेयर वाली व्यवस्था की तुलना में अधिक महत्वपूर्ण बन जाती है।

आयोग व्यवस्था वाले नगरों में परिषद—आयोग व्यवस्था को जिन नगरों में अपनाया जाता है वहाँ आयोग अथवा परिषद ही सम्पूर्ण प्रशासन की

प्रधान होती है क्योंकि यहाँ नगर सरकार के सभी कार्यों का एक प्रकार से एकीकरण कर दिया जाता है। मेयर को परिषद के कार्यों पर निषेधाधिकार प्राप्त नहीं होता। इस प्रकार परिषद जो भी प्रस्तावदेश पास कर देती है प्रत्यक्ष वह जो भी कर लगाता है या जैसे भी बजट को पास करती है वही अन्तिम माना जाता है। आयोग व्यवस्था में कुछ प्रशासकीय नियुक्तियाँ सम्पूर्ण प्रायोग द्वारा की जाती हैं तथा अन्य नियुक्तियाँ व्यक्तिगत रूप से प्रायुक्त करते हैं। सिद्धान्त एवं कानून की दृष्टि से आयोग एक इकाई के रूप में सभी नगरपालिका सेवाओं पर नियन्त्रण रखता है तथा उनका निर्देशन करता है। किन्तु वास्तविक व्यवहार में एक प्रायुक्त अपने विभाग का प्रशासन करने में अपने अधिकार क्षेत्र या स्वतन्त्रतापूर्वक प्रयोग करता है। इस क्षेत्र में प्रत्यक्ष शक्ति देने की उनकी शक्तियों को चुनौती नहीं दी जा सकती।

परिषद प्रबन्धक योजना में परिषद—इस योजना के अन्तर्गत परिषद की नीति निर्माण एवं प्रशासन के पर्यवेक्षण के क्षेत्र में उतनी ही पूर्ण एवं व्यापक शक्तियाँ प्राप्त होती हैं जितनी कि इसे आयोग व्यवस्था के प्राधीन प्राप्त होती है। यहाँ एक निर्वाचित निकाय के रूप में परिषद ही प्रशासन का सर्वोच्च होता है। इसे न केवल सभी नगरपालिका सम्बन्धी मामलों पर नियन्त्रण का अधिकार होता है बल्कि यह उद्घटन स्वीकार करती है, कर लगाती है नगर प्रबन्धन को नियुक्त, पदचिमुक्त एवं निर्देशित करती है। नगर प्रबन्धक नगर के सम्पूर्ण प्रशासन के लिए परिषद के प्रति उत्तरदायी होता है। इस व्यवस्था के प्राधीन परिषद स्वयं प्रायस रूप से प्रशासकीय नियुक्तियाँ नहीं करती।

परिषद के सगठन से सम्बन्धित कुछ समस्याएँ

[Some Problems Related to Council Organisation]

नगर सरकार का एक मुख्य अंग होने के नाते नगर परिषद की सकलता हा बहुत कुछ नगर सरकार की सकलता बन जाती है। एक परिषद अपने विभिन्न कार्यों को उचित रूप में सभी मण्डल पर पाती है जब कि उनके विभिन्न सदस्य योग्य हों तथा अपने उत्तरदायित्वों को पूरा करने में पूरी तरह से रुचि लें। छोटे स्थानों पर निवासी एक दूसरे से सभी प्रकार परिचित रहते हैं और उनके लिए यह सम्भव होता है कि समस्याओं का सुलभान में प्रायोग चारिक तरीके भी काम में ले सकें। दूसरा और बड़े स्थानों का प्रशासन प्रायदों को व्यक्तिगत रूप से सामने आने का अवसर प्रदान करता है।

द्वि-सदनीय एवं एक सदनीय परिषद—१९वीं शताब्दी में नगर परिषदों का रूप बहुत कुछ ऐसा ही बनाया गया था जैसा कि यह राष्ट्रीय एवं राज्य स्तरों पर पाया जाता है। ये परिषदें प्रायः द्विसदनीय थीं। इस व्यवस्था को स्थायी करने का मुख्य आधार यह था कि इससे परिषद का प्रबन्धन अधिक पूर्ण रूप से परीक्षा योग्य जा सक्ती है। किन्तु मध्य ही यह स्पष्ट हो गया

कि, कार्य-नाम

दिया है।^१ इस व्यवस्था में उत्तरदायित्व भी एक दूसरे पर^२ डाल दिये जाते हैं। इन सब कारणों से ही एक सदनीय व्यवस्था का समर्थन किया जाने लगा। सन् १९५७ में केवल छ' नगर ही ऐसे थे जो कि द्वि-सदनीय व्यवस्था का अपनाये हुए थे। इनमें भी कई एक न्यू इंग्लैण्ड में स्थित थे। आजकल इस बात को अधिक महत्वपूर्ण समझा जाने लगा है कि परिषद का आकार छोटा होना चाहिये तथा उसमें केवल एक ही सदस्य होना चाहिये। तभी नगर-पालिका संगठन को उत्तरदायी एवं सरल बनाया जा सकता है। छोटी तथा एक सदनीय परिषद के समर्थन में अनेक तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं किन्तु फिर भी पांच हजार से अधिक जनसंख्या वाले जिन नगरों में मेयर-परिषद प्रकार की सरकार कार्य कर रही है वहाँ अनेक परिषदें बढ़े आकार की हैं। प्रायोग योजना में परिषदों का आकार सर्वाधिक छोटा होता है। परिषद-प्रबन्धक योजना वाले नगरों में परिषद का आकार इन दोनों व्यवस्थाओं के बीच का होता है।

छोटे आकार की परिषद—छोट आकार की परिषदों को कई एक कारणों से पसन्द किया जाता है। यह कहा जाता है कि जब परिषद के सदस्य कम होते हैं तो वे एक दूसरे से बली प्रकार परिचित हो जाते हैं। ऐसी परिषद में वादविवाद अधिक मनोपचारिकता के साथ किया जा सकता है। दूसरी ओर जब परिषद बड़े आकार की होती है तो वह अपने कार्यों का संचालन स्वयं करने का अपेक्षा समिति व्यवस्था का सहारा लेती है। परिषद के सदस्यों की संख्या अधिक होने के कारण यह भी सम्भव नहीं होता कि मतदाता प्रत्येक पापंद पर निगाह रख सकें तथा उनके कार्यों एवं निष्कर्षों पर लोकप्रिय नियन्त्रण को लागू कर सकें। एक नगर का क्षेत्र समित्त होता है मत यह जरूरी भी नहीं होता कि परिषद के आकार को बड़ा किया जाये। छोटी परिषद रखने की प्रवृत्ति शायद इन नगरों में अधिक पाई जाती है जहाँ कि सरकार के रूप को बदला गया है तथा प्रायोग व्यवस्था अथवा परिषद प्रबन्धक योजना को अपनाया गया है।

छोटे आकार वाली परिषदों में मतदाता परिषद के उम्मीदवारों को मत देने से पहले उसकी योग्यता के बारे में पूरी जानकारी प्राप्त कर सकता है। एक परिषद का पर्याप्त आकार क्या होना चाहिए—इसे तय करने के लिए कई एक तत्वों पर ध्यान देना जरूरी हो जाता है। प्रथम, यह देखा जाता है कि परिषद में नगर के सभी महत्वपूर्ण तत्वों को प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाये। दूसरे, जिन व्यक्तियों को चुना जाता है उनकी योग्यताएँ असी प्रकार देखनी चाहियें। तीसरे जो कार्य किया जाता है उसकी प्रकृति को देखते हुए आकार का प्रक्रिया के तरीकों पर क्या प्रभाव पड़ेगा, यह मानुस करना। चौथे जो निकाय कर रहा है वह सरल होना चाहिए तथा वह स्पष्ट देखा जाने योग्य होना चाहिए।

1. "The three d's—deadlock, delay and dispute—and the blurring of responsibility as a result of the division of the legislative into two houses caused much dissatisfaction."

—Benjamin Baker, Urban Government, D. Van Nostrand Company Inc., New York, 1957, P 106.

जहाँ तक प्रतिनिधित्व का प्रश्न है, यह कभी-कभी बड़े आकार की परिषद का कारण बन जाता है। जिन बड़े नगरों में घने प्रकार के प्रमुख हित पाये जाते हैं उन सभी का प्रतिनिधित्व करने के लिए यह जरूरी हो जाता है कि परिषद में अधिक सदस्य लिये जायें। यदि विभिन्न हितों की ओर ध्यान दिए बिना ही परिषद का आकार छोटा किया जाये तो इससे कई एक व्यावहारिक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। जैसे परिषद के कार्यों के प्रति जनता में कुछ न कुछ असन्तोष भवित्य रहता है। यह असन्तोष उस समय पर्याप्त बढ़ जाता है जब कि परिषद में विभिन्न हितों के प्रति धवहेमना बरती जाती है तथा उनको कोई स्थान प्रदान नहीं किया जाता। इससे निम्न यदि परिषद में घनग-मनग हितों के प्रतिनिधि हैं तो वे इस जन-विरोध को भी दबा सकते हैं। जनता के सदेह एवं भविष्यवांस को दूर करने का एक मात्र साधन यह है कि परिषद को उतना प्रतिनिधि-निकाय बना दिया जाये जितना कि बनाया जा सके। इस दृष्टिकोण को ध्यानिष्ठ करने की दृष्टि से परिषद के आकार को पर्याप्त बढ़ा बना दिया जाता है ताकि सम्भवतः सभी हितों को प्रतिनिधित्व प्रदान किया जा सके।

प्रतिनिधित्व के इस सिद्धान्त को अपनाते से कुछ अन्य कठिनाइयाँ उपस्थित हो जाती हैं। इसके लिए चुनाव में बाढ़ं व्यवस्था का अपनाना जरूरी हो जाता है तथा यह बतें लगायी जाती हैं कि उम्मीदवार को उसी बाढ़ं का निवासी होना चाहिए जहाँ से कि वह लड़ा हो रहा है। किसी भी नगर में ऐसे व्यक्ति कम होते हैं, जो कि योग्य हों तथा परिषद के कार्यों को भली प्रकार से संचालित कर सकें। परिषद के स्थान भी इस प्रकार के लोगों के लिए भारवर्धनहीन होते हैं। इस सबके परिणामस्वरूप परिषद में जो लोग घाते हैं वे चरित्र एवं योग्यता की दृष्टि से अधिक उत्कृष्ट नहीं होते। जिन समय परिषद में एक व्यक्ति प्रवेश करता है तो उसे लगता है कि वह एक धारमन्त महत्वपूर्ण पद को प्राप्त कर रहा है किन्तु जब उसे वहाँ अपने जैसे ही बहुसंख्यक लोग दिखाई देते हैं तो उसका स्वयं का महत्व कम हो जाता है। इस प्रकार यदि परिषद का आकार बढ़ा कर दिया गया तो वह समाज के श्रेष्ठ विचार, योग्यता एवं चरित्र का प्रतिनिधित्व करने में असमर्थ रहेगी। इससे नगर का असमर्थ एक अयोग्य वर्ग परिषदों में भर जायेगा। यदि परिषद का आकार छोटा कर दिया जाये तो उसमें प्रत्येक स्थान का महत्व बढ़ जायेगा। इससे योग्य व्यक्ति इसकी ओर आकर्षित होंगे तथा राजनीतिक दलों द्वारा भी लोकप्रिय एवं कुशल उम्मीदवारों को सामने लाया जायेगा। परिषद के आकार को बढ़ा करने का प्रश्न यह कदापि नहीं होना कि वह कोई पूर्ण निकाय बन जायेगी वरन् इसका अर्थ केवल यह होता है कि घने नई समस्याएँ पैदा हो जायेंगी जो जिनको मुलभूतवा एक बम्मीर प्रश्न बन जायेगा। यह कहा जाता है कि इसका हल निकायियों से कम की जातसंख्या वाला प्रत्येक नगर कुछ समय में ही यह अनुभव करने लगता है कि पाँच से लेकर भी तक सदस्यों वाला कोई भी निकाय इसकी आवश्यकताओं को सामानी से पूरा कर सकेगा। किये जाने वाले कार्य के महत्व को देख कर तथा योग्य व वरिष्ठ व्यक्तियों को प्राप्त करने की कठिनाई को देखकर बड़े आकार के निकाय का प्रायः समर्थन नहीं किया जाता। दूसरी ओर यह भी सच है

कि बड़े नगर अपनी परिषद-संख्या को जननसंख्या के अनुपात में नहीं बढ़ा सकते।

परिषद का आचार को निर्धारित करने वाला तीसरा तत्व फिर 'जान बाने काय' की प्रकृति है। प्रारम्भ में शक्तिशाली एवं छावों के बीच विभाजन नहीं किया गया था। 'सब' नगर को बढ़ते हुए आचार एवं वृद्धि नीति कायों की पृष्ठभूमि में नगर परिषद का कार्य क्षेत्र घटने-व्यापक हो गया। उसे नगर प्रशासन को निर्देशन प्रदान करना होता था, जनकायों की रचना एवं संधारण करना होता था, वित्तीय व्यवहार को स्वायत्ति प्रदान करना होता था तथा सरोजदारों आदि का नाय भी सम्भालना होता था। इन समय परिषद का प्रभुत्व छोटा होता था। सब उस कई समितियों में विभाजित कर दिया जाता था। इनके माध्यम से परिषद नगर प्रशासन का छोटी से छोटी बात पर भी ध्यान देती थी। स्थानीय अधिकारियों के हाथ में काम बहुत कम दिया जाता था। छोटे से छोटे बिजनेस में श्रुतान भी उनके द्वारा प्राप्त किया जाता था। छोटी से छोटी बहन-वृद्धि तथा साइनेस से सम्बन्धित प्रत्येक शायना-वन परिषद में विचारार्थ प्रस्तुत किये जाते थे। इन प्रकार व्यवहार करते हुए, परिषद उस मौलिक सिद्धान्त का उल्लंघन करती थी जिसके अनुसार व्यवस्थापिका को प्रशासनिक विस्तार के सम्बन्ध में कुछ भी नहीं करना चाहिए। बड़े आकार की तत्कालीन परिषदों ने इन सिद्धान्त से कुछ भी नहीं सीखा।

बड़ी परिषदों तथा उनके समितियों वाली इस व्यवस्था के विरुद्ध प्रतिक्रिया उस समय की गई जब कि इसका परिणामस्वरूप कई स्थानों पर नगर प्रशासन में भ्रष्टाचार पनपा तथा सामान्य रूप से प्रभावशालिता का प्रभाव बढ़ा। उस समय यह एक विचार माना जाता कि छोटी परिषद, सत्यतः प्रविष्टा है क्योंकि यह जल्दी से तथा श्रमोपचारिक रूप से कार्य कर सकती है। इससे समितियों के बीच में पड़ने की तथा बहुत समय तक वाद-विवाद करने की आवश्यकता नहीं होती। इसी प्रकार के वातावरण में सामान्य व्यवस्था मौलिक बन जाती कि उसमें पांच सदस्यों का परिषद होती है तथा सचिवों का एक छोटा मण्डल होता है।

कालान्तर में जब नगरों की सीमाएँ एवं जनसंख्या बढ़ गई तथा उनके अधिक कार्य करने की मांग की जान लगी तो नगरों ने परिषद की नीति निर्माण के नाय पर अधिक जोर दिया तथा उसके प्रशासनिक कार्यों को कम करने का प्रयास किया। फलतः कमजोर नगर राजधानी के स्थान पर शक्तिशाली मेयर की व्यवस्था आई और बाद में प्रसिद्धि की मगर व्यवस्था का स्थान भी परिषद प्रबंधक योजना द्वारा नष्ट किया गया। नगरों के रूप में परिवर्तन करने के साथ-साथ इस बात पर भी विचार किया गया कि क्या नीति निर्माता निकाय के प्रकार को भी बदला जाये। पुरानी परिषदों का आकार बड़ा अधिक था किन्तु सामान्य व्यवस्था के अनुसार इसका आकार छोटा अधिक बन गया। परिषद प्रबंधक राजधानी के अधिकार-परिषदों तक, सब एक ही सदस्यों वाला निकाय बन गई। कुछ स्थानों पर इनकी संख्या फन्द्रह या बीस तक भी पहुँच जाती है। यह कहा जाता है कि एक साथ सब इससे अधिक की जनसंख्या वाले प्रदेशों के लिए बात से फन्द्रह तक की सदस्य संख्या अधिक नहीं है।

छोटे प्राकार की परिषद का यह गुण माना जाता है कि इस प्रासानी से दिया जा सकता है। जब इसमें केवल पांच या छह ही सदस्य होते हैं तो जन-साधारण के लिए यह सम्भव होता है कि वह इनका प्रासानी से देख सकें। वह उनको उनके नाम तथा काम दोनों से ही जान सकता है। कभी-कभी यह प्राप्ति की जाती है कि इस जानकारी का महत्व एवं उपयोगिता क्या है जब कि छोटी परिषद लोगों का पूरी तरह प्रतिनिधित्व ही नहीं करती एवं जनता को उस पर नियंत्रण करने का अधिकार ही नहीं रहता। इसके बारे में यह कहा जाता है कि इन व्यवस्थाओं को प्राप्त करने के लिए अन्य व्यवस्था की जा सकती है। एक छोटी परिषद के सदस्यों को यदि प्राणुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर चुना जाये तो इस बात की सम्भावना रहती है कि वे प्रमुख समूहों का प्रतिनिधित्व कर पायेंगे। इसके साथ ही लोकप्रिय नियन्त्रण लागू करने के लिए मतदाताओं की वापस बुलाव की, बनाम गये दम्प्रा-देशों का विरोध करने की, जनमत संग्रह करने की तथा पहल करने की शक्ति प्रदान की जानी चाहिए। इस प्रकार की व्यवस्था किए जाने के बाद परिवर्तनों की प्रवृत्ति अधिक प्रतिनिधित्वपूर्ण बन जाती है तथा उन पर जनता का अधिक नियन्त्रण लागू हो जाता है। छोटी परिषदों के स्थान पर यदि बड़ी परिषदें स्थापित कर दी जायें तो उसमें पक्षपातपूर्ण दृष्टिकोण का प्रभाव बढ़ जायेगा। यह एक सबविहित तथ्य है कि छोटे निकायों में बड़े निकायों की अपेक्षा परिवर्तन सदस्यों की अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त रहती है।

परिषदों की सक्रियता मतदाताओं की उच्च योग्यता पर प्राधारित है जिसके प्राधार पर कि वे उम्मीदवारों का चयन कर सकें। यदि परिवर्तन छोटी है तो उसके चुनाव पूरे नगर क्षेत्र से या पूरे जिला क्षेत्र से किये जा सकते हैं। उम्मीदवारों की संख्या कम होगी तथा उनकी प्रवृत्ति एवं चरित्र का अधिक सं अधिक प्रचार किया जायेगा। इन सब पर मि० एन्डरसन तथा वाइडनर (Anderson and Weldner) का यह कथन महत्वपूर्ण है कि कुछ तो कुछ पर प्राधारित तथा कुछ निरीक्षण पर प्राधारित यह एक सामान्य मत है कि छोटी परिषदों में बड़ी परिषदों की अपेक्षा उच्च प्राणुपातिक योग्यता वाले व्यक्ति अधिक पा जाते हैं। सामान्य रूप से यह एक निश्चित तथ्य है कि ज्यों-ज्यों नगर परिषदों के सदस्यों की संख्या बढ़ती कुछ दशाब्दियों में घटी है त्यों-त्यों सदस्यों का स्तर भी बढ़ रहा है।¹

वार्षिकों का कार्यकास—परिषद का छोटा प्राकार उपयोगी होता है उसी प्रकार यदि सदस्यता में निरन्तरता बनी रहे तो वह भी उपयोगी मानी जाती है। ऐसा होने पर सार्वजनिक नीति का विकास एकरूप बना रह सकता

1 "It is common opinion based partly upon reason and partly upon observation, that small Councils will generally get men of relatively higher average ability than is the case

है। उपनिवेशकारीन बाराज में पाषंदों एवं एंटरमेनों का समय प्रायः एक वर्ष होता था। कहीं-कहीं उनका कार्यकाल जीवन-पर्यन्त का भी कर दिया जाता था किन्तु प्रथम जीवन-पर्यन्त का कार्यकाल समुक्त राज्य अमरीका के प्रायः सभी प्रदेशों से हटा दिया गया है। वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार एक वर्ष का कार्यकाल भी अनुपयुक्त समझा जाता है। वर्तमान व्यवहार के अनुसार परिषद के सदस्यों की मर्यादा या तो दो होती है अथवा चार। वैसे बड़े नगरों में पाषंदों का कार्यकाल प्रायः अधिक रखा जाता है और छोटे नगरों में इनका कार्यकाल कम होता है।

परिषद के सदस्यों का कार्यकाल बढ़ाने के पक्ष में यह कहा जाता है कि सरकार में आने पर एक विशेषज्ञ पाषंद को नगर प्रशासन के कार्य समझने में पर्याप्त समय लगता है। कार्यकाल अधिक रख देने पर एक व्यक्ति परिषद के व्यवहार एवं उसकी आंतरिक समस्याओं के बारे में अधिक जानकारी प्राप्त कर सकता है। नगरपालिका की एक गणना के अनुसार सन् १९५६ में ५ हजार से अधिक की जनसंख्या वाले नगरों में से ४६ प्रतिशत नगरों की परिषदों में चार वर्ष का कार्यकाल प्रयुक्त किया जाता था। जिन नगरों में आयोग व्यवस्था या परिषद प्रबन्धक व्यवस्था को अपनाया गया था उन नगरों में अधिक कार्यकाल की प्रक्रिया अधिक प्रचलित थी। तीन साल का कार्यकाल केवल ११% नगरों द्वारा अपनाया जाता था और ११ वर्ष के कार्यकाल को ४१% नगरों ने अपनाया। एक साल का कम से कम कार्यकाल रखने की परम्परा थी जो कि धीरे-धीरे समाप्त हो गई।

कई एक विचारकों का यह कहना है कि कार्यकाल चाहे कितना ही लंबा क्यों न हो किन्तु एक कार्यकाल स्थानीय राजनीतिज्ञों के लिये प्रायः पूर्णान्त नहीं माना जा सकता। इस कार्यकाल में वह धीरे धीरे चीजों को समझने लगता है और उनका स्वरूप में सूचना प्राप्त करता है। नगर सरकार द्वारा अपनाई गई प्रक्रियाएँ कोई गुप्त बात नहीं होतीं। उसे यह सोचना होता है कि कहीं पर रुकना चाहिये और वहाँ पर आगे बढ़ना चाहिये। कोई भी राजनीतिज्ञ नगर प्रशासकों के स्वरूप में इतना ज्ञान रख सकता है कि वह अच्छे बुरे एवं उदासीन के बीच भेद कर सके। जब एक सदस्य लम्बे समय तक नगर प्रशासन से सम्बन्धित रहता है तो वह उसकी प्रत्येक बात से सूचित हो जाता है। उसे कई बार अपनी राय भी कार्यालय में गुजरानी होती है। उचित कार्य संचालन की दृष्टि से यह कहा जाता है कि केवल सम्भाषण ही पर्याप्त नहीं है, इसके लिए कार्यकाल का प्रतिराव होना भी अनुपयुक्त समझा जाता है। परिषद के वरिष्ठ सदस्य नवानुओं को प्रशिक्षित की व्यवस्था कर सकते हैं। वहाँ कहीं कार्यकाल चार वर्ष होता है वहाँ कार्यकाल के प्रतिराव की सम्भावनाएँ बढ़ जाती हैं क्योंकि इससे परिषद के प्राये सदस्यों की प्रतिवर्ष पुनर्निर्वाचन होता है और उसके बाद पाषंद चुनानों की आवश्यकता को दूर किया जा सकता है। जहाँ कहीं पाषंदों का कार्यकाल सीमित होता है वहाँ मतदाता सामूहिक रूप से पाषंदों के कार्यों पर नियंत्रण देने में समर्थ होते हैं। किन्तु जिस नगर में परिषद के सदस्यों के कार्यों को चुनौती देने के लिए नागरिकों को माचिका प्रस्तुत करने का अधिकार होता है वहाँ एक या दो वर्ष के

नियमित बुनाई की धागायें घूमित पड़ जाती हैं। बापिन बुनाने की व्यवस्था को पारदर्शी के कार्यकाल के प्रसार के अनुरूप काम निभा जाता है। बापिन बुनाने की प्रक्रिया को दरबाजे के पाछे की बटुक के रूप में प्रयुक्त किया जाता है। जब इसकी स्वेच्छाचारितापूर्वक प्रयुक्त किया जाता है तो यह अच्छे नगर सरकार के माग में एक बाधा का कार्य करती है। गुबारकों द्वारा कई बार इसके महार की काफी बढ़ा पड़ा कर कहा जाता है किन्तु व्यवहार में कुछ पध्दानतपूर्ण एवं स्वायत्तपूर्ण हितों की माधना के लिए भी प्रयुक्त किया जा सकता है। जब इस शक्ति का प्रयोग समत प्रतिनिधित्व करने वाली या अनुसरणीय परिषद के विरुद्ध किया जाता है तो यह अत्यन्त लाभदायक सिद्ध होती है।

कई बार ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है जब कि एक कठिन परिणाम करन काम पारदर्श के उद्देश्यावित्त्व उनकी औषिका प्रतिन करन के माग में बाधा डालते हैं। जब एक व्यक्ति परिषद का सदस्य बनता है तो वह स्वाभाविक है कि उसे अपना बहुत सा समय इसके कार्यों में समाना होता है। जब नगर के प्रशासक की कार्यकुशलता का स्तर निम्न होता है तो उसका लगने वाला यह समय और भी बढ़ जाता है। कभी-कभी परिषद के सदस्यों को किसी प्रकार का वेतन प्रदान नहीं किया जाता और इस व्यवस्था में नगर सरकार का वार्षिक व्यय व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित नहीं कर पाता। अक्सर वे सरकार के कार्यों का रूप, नगर का विकास तथा बांछनीय कार्यों की माया वेतन सम्बन्धी विषयों को प्रभावित करती है। जिस प्रकार से परिषद के सदस्यों का कार्यकाल बढ़ाने पर जोर दिया गया था उसी प्रकार यह भी सुझाया गया था कि परिषद के सदस्यों को वेतन प्रदान किया जाए। यह कहा जाता है कि उन्नीसवीं शताब्दी में होने वाले प्रजातन्त्रात्मक आन्दोलनों की सबसे स्पष्ट अभिव्यक्ति पारदर्श के बतन पर जोर देने में हुई। उस समय राजनैतिक दल के नेता अपने प्राचीन अधिक स अधिक ऐसे कार्यालयों का रखना चाहते थे जिनमें कि जनन प्रदान दिया जाता है क्योंकि ऐसा करने पर ही वे अपने दल के सदस्यों को पुरस्कृत कर सकते थे। इनसे प्रतिरिक्त परिषदों में ऐसे लोगों की आवश्यकता का भी अनुभव किया गया जो कि प्राथमिक दृष्टि से अधिक सम्पन्न नहीं हैं किन्तु फिर भी योग्यता एवं सामर्थ्य की दृष्टि से उपयोगी थे। ऐसे लोगों को परिषद के सदस्य लेने में लिए उन्हें वेतन प्रदान किया जाना जरूरी था। यह सोचा जान गया कि केवल सम्पन्न परिषदों को ही न्यायनियम में रहने का अवसर क्यों प्रदान किया जाए। इस प्रकार की व्यवस्था व्यक्तियों की समानता के मूल सिद्धान्त के विरुद्ध थी। यदि सरकार में मन्त्रियों का प्रतिनिधित्व करना है तो इसके लिए यह जरूरी था कि पदाधिकारियों को वेतन प्रदान करने की व्यवस्था की जाती। इस सम्बन्ध में एक अन्य दृष्टिकोण यह है कि जब किसी काम में एक व्यक्ति को अपना पर्याप्त समय व्यतीत करना होता है तो इसके लिए उस व्यक्ति को भुगतान भी दिया जाना चाहिए तभी सरकार व्यवस्था उसके पदों पर जाने का सभी वर्गों को समान अवसर प्राप्त हो सकेगा।

वैसे सभी नगरों में परिषद सेवकों के लिए वेतन प्रदान नहीं किया जाता, किन्तु फिर भी दो लाख पचास हजार से अधिक की जनसंख्या वाले

३-१
सभी नगरों में यह प्रदान किया जाता है। वैसे छोटे प्रदेशों में भी प्रायः नाम मात्र का वेतन प्रदान करने की परम्परा है तथा बड़े नगरों में भी सामान्य रूप से कुछ हजार डॉलर वेतन प्रदान करना एक सामान्य बात है। किसी नगर परिषद में उसके समूहों का वास्तविक रूप क्या रहेगा, यह बात बहुत कुछ उस नगर सरकार के रूप पर निर्भर करती है। जहाँ तक अधिकार का सम्बन्ध है, एक बड़ी परिषद अधिकारों से युक्त नगरों में, सफलतापूर्वक कार्य करती है जहाँ पर कि निर्वाचित मुख्य कार्यपालिका द्वारा उसे नेतृत्व प्रदान किया जाता है। आयोग व्यवस्था की सरकारों में अनेक सदस्यों को विभिन्न विभागों से सम्बन्ध रखना होता है तथा वह एक छोटी परिषद प्रभावी हो चुकी है। आयोग एवं परिषद प्रबन्धक-वासी व्यवस्थाओं में परिषद का अधिकार छोटा होता है। सरकार के इस नवीन रूपों के आधीन परिषद के सदस्यों का कार्यकाल लम्बा एवं एक दूसरे का प्रतिरोध करने वाला होता है। प्रत्येक नगर में परिषद की सदस्यता की विशेषताओं के सम्बन्ध में कोई सामान्य बात नहीं कही जा सकती। संयुक्त राज्य अमरीका में कोई ऐसा नियम नहीं है जिसके अनुसार नगर सरकार की सारी विशेषताओं को निर्धारित किया जा सके, जैसे उनका कार्यकाल, उनकी सदस्य संख्या, उनका वेतन तथा वह तरीका जिसके अनुसार कि उनको चुना जाता है।

परिषद के सदस्यों का चुनाव

[The Election of Council-Members]

विभिन्न नगरों में परिषद के सदस्यों का चुनाव अलग-अलग प्रकार से किया जाता है। प्रत्येक नगर में परिषद के सदस्यों के चुनाव का तरीका विभिन्न तत्वों पर निर्भर करता है। वर्तमान नगरपालिका चार्टरों के अनुसार सदस्यों की मनोनीत एवं निर्वाचित—दो तरीकों में विभाजित कर दिया गया है। ऐसा करके स्थानीय स्तर पर दलीय प्रभाव को कम करने की दिशा में पहला कदम उठाया गया है किन्तु फिर भी प्रत्येक नगर में मत-पत्र लिप्यक्षर रूप से प्रदान नहीं किए जाते, उनमें राष्ट्रीय दलों का प्रभाव रहता है। नगर स्तर पर पार्षदों का चुनाव वार्डों के आधार पर किये जाने की व्यवस्था बहुत पहले से ही प्रचलित है। सन् १६८६ में डोंगन (Dongan) के चार्टरों ने इस व्यवस्था को प्रारम्भ किया किन्तु उस समय अन्य उपनिवेश-वादी बारीज में चुनाव-क्षेत्र पूरा बारा होता था। अन्तीसवीं शताब्दी के दौरान वार्ड चुनावों की व्यवस्था पर्याप्त महत्वपूर्ण बन गई किन्तु जब बीसवीं शताब्दी में नगर सरकार का रूप आधुनिक एवं परिषद प्रबन्धक योजनाओं से प्रभावित हुआ तो पूरे नगर को चुनाव-क्षेत्र रखने की परम्परा अधिक लोक-प्रिय हो गई। यह कहा जाता है कि वर्तमान समय में १००० से अधिक की जनसंख्या वाले नगरों में से लगभग ३६ प्रतिशत से भी ज्यादा में पार्षदों का चुनाव सम्पूर्ण चुनाव-क्षेत्र के आधार पर किया जाता है। इस समय वार्ड व्यवस्था केवल बहुत बड़े नगरों में ही प्रचलित है। पश्चाद रूप में यह मध्यम श्रेणी के छोटे राज्यों में भी मिल जाती है। बड़े आयोग व्यवस्था को अपनाते वाले सभी नगर आज वार्ड व्यवस्था को छोटी दे चुके हैं।

नगर स्तर पर राजनीतिक हस्तक्षेप के बिना किया गया चुनाव या पर्याप्त आरक्षण का केन्द्र था। सन् १९५६ तक मजदूर तथा परिषद के नगरों में से लगभग २५ प्रतिशत नगरों में दलीय स्तर पर चुनाव लिए जाते थे। चुनाव का यह एक पुराना तरीका है। इसके लिए बाह्य में उम्मीदवारों का नियुक्त करने के लिए एक दलीय सचिव के बीच बहस होता है। जब इस प्रकार के उम्मीदवारों के मनोनयन पर एक निर्वाचन पर दलों द्वारा हस्तक्षेप किया जाने लगा तो इसके परिणामस्वरूप सदस्यों में दलीय स्वामित्व की भावना प्रबल हो गई। दलीय-कभी तो इसके परिणामस्वरूप पूरा नगर प्रशासन ही दलीय नेताओं के हाथों में चला जाता था। नगर का बौद्धिक नगर के अधिवासी लोगों पर नियंत्रण रखता था और ऐसी स्थिति में वह परिषद को राजनीति या व्यक्तिगत उद्देश्यों की भावना के लिए काम में से मचना था। जब नगर सरकार में चुनाव के लिए बाह्य व्यवस्था पर जोर दिया जाना था तो हमें पीछे कई एक नक प्रस्तुत किए जाते थे। यह कहा जाता था कि बाह्य में रहने वाले व्यक्ति अपने उम्मीदवार का व्यक्तिगत रूप से जान सकते थे और जब से वे एक बार नगर परिषद के सदस्य बन जाते थे तो बाह्य के निवासियों को यह अनुभव होता था कि परिषद में उनका कोई व्यक्ति है जिसके पास वह सब भी जाना चाहें सभी का सच है। किन्तु यह व्यवस्था व्यक्तिगत रूप से चल नहीं पाई और परिचित परिस्थितियों के कारण इसे बदल कर सम्पूर्ण नगर क्षेत्र का चुनाव क्षेत्र बना दिया गया। बाह्य उम्मीदवारों का प्रायः पूरे नगर में मतदाताओं द्वारा मनोनाम एवं निर्वाचित किया जाता है। उम्मीदवारों को बसल सभी बाह्य के लोग मन नहीं दते बल्कि वह रह रहा है। बाह्य व्यवस्था के विरुद्ध एक तक यह भी दिया गया कि नगर के वर्गीय हितों का उस समय तक समाप्त नहीं किया जा सकता जब तक कि परिषद में उनके अपने प्रबलता मौजूद है।

१. वर्तमान समय में उम्मीदवारों की मनोनीत एवं निर्वाचित करने की व्यवस्था बहुत कुछ स्वयं के संगठन पर आधारित है। प्रतिनिधियों को चुनाव करने का प्रक्रिया धार्मिक रूप में समाज की परम्पराओं से प्रभावित होती है। मतदाताओं को निर्णय बनाने का यह नगर सरकार पर से राजनीतिक मन के प्रभावों की समझ नहीं दिया जा सकता। जब दलीय स्वामित्व क्षेत्र में चुनाव प्रचार किया जाता है तो राजनीतिक दल स्वयं ही बीच में पड़ जाते हैं। जनता छोटे नगरों में निर्णय मनाने एवं निर्वाचन तथा सम्पूर्ण नगर क्षेत्र द्वारा निर्वाचन के माध्यम से उन द्वितीय परम्पराओं से प्रभावित होता गया जो कि उम्मीदवारों के प्रति में प्रचलित थीं। छोटे नगरों में यह सम्भव है कि मतदाता उम्मीदवारों से परिचित हो सके। साथ ही उस व्यवस्था में दलीय व्यवस्था में भी कोई काम नहीं होता किन्तु जब हम बड़े राजधानी नगरों पर विचार करते हैं तो माना जाता है कि निर्णय मनाने एवं चुनाव के विचारों को सुधारना एक सर्वाधिक गतिशील चुनौती है। मतदाताओं की सक्रिय धार्मिक होने के कारण नागरिकों की क्रियाओं का बिना राजनीतिक दलों की सहायता के विकसित नहीं किया जा सकता। समुक्त राज्य समरीक्षा में नगर परिषद के सदस्यों का चुनाव करने के लिए अनेक प्रक्रियाओं को अपनाया गया। न

प्रक्रियाओं के सम्बन्ध में विभिन्न प्रकार के प्रयोग करने के लिए वहां अनुकूल परिस्थितियां भी वर्तमान थीं।

आनुपातिक प्रतिनिधित्व का तरीका

[The Method of Proportional Representation]

इस सम्बन्ध में बहुत समय से विचार किया जा रहा था कि परिषद को पूरी तरह से एक प्रतिनिधि निकाय बनाने के लिए क्या किया जाना चाहिए। कुछ लोगों ने यह सुझाव दिया कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रक्रिया के परिणामस्वरूप जिन परिषदों को प्राप्त किया जा सकता है उन्हें अन्य किसी तरीके से प्राप्त नहीं किया जा सकता। आनुपातिक प्रतिनिधित्व की उत्तराधिकारी व्यवस्था (Hare System) के अनुसार परिषदों में विभिन्न वर्गों एवं समूहों को उनके मतों की संख्या के अनुपात में स्थान दिया जाता है। वार्ड व्यवस्था के अधीन बहुमत या बहुसंख्यता का प्रश्न है कि सफल दल को प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाए, किसी भी अल्पसंख्यक को नहीं। वार्ड व्यवस्था में नगर के अल्पसंख्यकों का महत्व बहुत कुछ उन वार्डों की संख्या पर निर्भर करता है जिनमें कि अल्पसंख्यक लोग बहुमत या बहुसंख्यक को प्रदान कर सकते हैं। आनुपातिक प्रतिनिधित्व के अधीन विभिन्न दल एवं समूह अपने उम्मीदवारों का निर्वाचन बहुत कुछ उसी अनुपात में कर सकते हैं जिस प्रतिशत में कि कुल मतों में उनके द्वारा मत प्रदान किये गए हैं। इस व्यवस्था में अल्पसंख्यकों को प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है। यदि व्यावहारिक रूप से कहा जाए तो यह व्यवस्था लाभदायक होने के साथ-साथ हानिकारक हो सकती है। यह कहा जाता है कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व के अधीन अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधित्व कोई अवसर की बात नहीं है किन्तु यह हमेशा निहित रहता है।

वार्ड-व्यवस्था न रहने के कारण यहां अवसर के लिए बहुत कम स्थान हैं। जहां परिषद का आकार निश्चित कर दिया जाता है वहां एक उम्मीदवार के लिए आवश्यक मतों की संख्या को निर्धारित करना सरल होता है। सभी मतों की कुल संख्या को कुल पदों में एक जोड़कर घानेवाली संख्या से विभाजित कर दिया जाता है और जो भागफल बाये उसमें एक जोड़ दिया जाता है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व के अधीन मतदाता अपनी मत प्रदान करते समय परम्परागत रूप से क्रॉस का निशान नहीं लगाता। वह अपनी प्राथमिकताओं के अनुसार उम्मीदवारों के सामने संख्या लिख देता है। यदि मतपत्रों पर पच्चीस उम्मीदवारों के नाम हैं तो मतदाता अपनी पच्चीस प्राथमिकताओं को अंकित कर सकता है। मतदाता का मतपत्र जब गिना जाता है तो उसे उसके पक्ष में गिना जाता है जिस पर कि उसने अपनी प्राथमिकता प्रकट की है। यह हो सकता है कि एक मतदाता ने जिस उम्मीदवार के पक्ष में अपनी प्रथम प्राथमिकता प्रदान की है वह पहले ही दूसरे मतदाताओं के मतों के आधार पर निर्वाचित घोषित कर दिया गया हो भयंकर उसे-इतने कम मत प्राप्त हुए हों कि इस मत का उसके लिए कोई महत्व न हो। इन दोनों ही स्थितियों में मतपत्र को रद्द नहीं किया जा सकता वरन् उसे उस उम्मीदवार के पक्ष में गिन लिया जाता है जिसे कि दूसरी प्राथमिकता प्रदान

लगेगा किन्तु वह इस तथ्य को दबाये रखता है तथा सभ्यों के सम्बन्ध में प्रायः प्रतिशयोक्ति करता है। दूसरी ओर मुदागक के अनुयायी सदैव ही कल्पना-लोक में रहते हैं तथा यह भाषा करते हैं कि शीघ्र ही परिवर्तन की श्रद्धाओं प्रकट होन लगे। समुक्त राज्य अमरीका की नगर सरकार में जो मुद्दार प्रस्तावित किये गये उन सब में भी यही बात लागू होती है। वैसे आनुपातिक प्रतिनिधित्व द्वारा जिन श्रद्धाओं का दावा किया गया था वे सभी निर्वाचनों में प्राप्त न हो सकीं किन्तु फिर भी अमरीकी नगरों में जहाँ कहीं इसको अपनाया गया वहाँ इसके परिणामस्वरूप निश्चय ही श्रद्धा प्रतिनिधित्व प्रकट हुआ। राष्ट्रीय नगरपालिका लीग के मॉडल चार्टर में यह सिफारिश की गई थी कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व की निर्वाचन प्रणाली सर्वाधिक मतोपजनक है क्योंकि इस तरीके द्वारा अन्य तरीके की अपेक्षा मतदाताओं की अधिक प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है; यह भी ऐसी समान शर्तों के आधार पर कि बहुमत के शासन एवं अल्पसंख्यकों के प्रतिनिधित्व दोनों ही बातों की भाधना की जा सके।¹

आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के लाभों का अध्ययन करने के बाद यह निष्कर्ष निकालना मूलतः होया कि यह एक ब्योवरहित प्रणाली है अथवा इसमें केवल श्रद्धाओं ही श्रद्धाओं हैं। यह प्रत्येक मानवीय सत्ता की भाँति दोष एवं लाभों का समन्वयात्मक रूप है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली में कुछ ऐसे दोष आ जाते हैं जिनकी कल्पना पहलू से करना कठिन रहता है। समुक्त राज्य अमरीका में स्थानीय स्तर के प्रचारात्मक नामरिक अल्पसंख्यकताओं का सही सही उपयोग नहीं कर पाते और इसलिए चुनाव से पूर्व उनको पर्याप्त समझना पड़ता है कि वे अपने मत-पत्रों पर क्रस का निशान न लगाएँ। इतने पर भी आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली अनेक मतों के रह जाने का कारण बन जाती है। राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर के चुनावों में उन्नी पुरानी व्यवस्था को अपनाया जाता है। इस तथ्य के कारण यह मतों की मर्यादा और भी बढ़ जाती है। वैसे भी कुछ स्थानान्तरणों के बाद अनेक मत बेकार हो जाते हैं और कुछ उम्मीदवारों को बिना पूरी मत मर्यादा प्राप्त किए ही निर्वाचित घोषित करना पड़ता है। इस व्यवस्था को सुधारने के लिए मॉडल नगर चार्टर में यह प्रावधान रखा गया था कि यदि द्वितीय मत-पत्र में केवल उन्नी उम्मीदवार के लिए निशान लगाया गया है जो कि निर्वाचित हो चुका है तो इस मतपत्र को उन्नी उम्मीदवार के लिए भोप दिया जाएगा जिसे प्रथम प्राथमिकता दी गई है और उसके स्थान पर निर्वाचित उम्मीदवार के आक्षिरी मतपत्र को उस अनिर्वाचित उम्मीदवार के लिए स्थानान्तरित कर दिया जाएगा जिसे कि द्वितीय प्राथमिकता प्रदान की गई है।

1. "It gives representation to many more voters than any other method and does so on terms of approximate equality so as to secure both majority rule and minority representation."

—National Municipal League, Model City Charter, New York, 1941, P. 71

यह कहा जात है कि चुनाव में व्यक्तिगत एवं पक्षगत रुचि न रहने का कारण उन में एक प्रकार का ज्ञान नहीं रहती। उसी स्थिति में जो मतदान करने वाले हैं। चुनाव में किए गए मतदान प्रचार से जनता विभिन्न उम्मीदवारों की योग्यता का परिचय प्राप्त करती है तथा उनकी मांगों के ज्ञान द्वारा ही जाता है। किन्तु धानुसात्मिक प्रतिनिधित्व प्रणाली जब चुनाव प्रचार की आवश्यकता का ही समाप्त कर देता है तो मतदान-मण इस सब का नतीजा रह जाता है। यदि हम चुनाव प्रचार के दोषों को दूर करना चाहते हैं तो ऐसा राजनैतिक शिक्षा के प्रचार से किया जा सकता है। धानु-पात्मिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के मुख्य अंग एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह क्या जाता है कि क्या हम इस द्वारा प्रमाण वास्तविक प्रतिनिधित्व को प्राप्त करने, प्रचार-प्रामाण्य नष्ट करने का चयन करें। एवं नष्ट के निमित्तों को क्रियान्वित करने में सहायता प्राप्त हो सकेंगी। यहाँ एक अन्य कुछ बड़े नगरों के अनुभवों के परिणामस्वरूप यह प्रश्न घोर भी महत्वपूर्ण बन जाता है। इस समय लगभग आरह नगरों में धानुसात्मिक प्रतिनिधित्व प्रणाली को अपनाया जा रहा है।

हिताय विषय कुछ का बाद में व्यवस्थाओं के प्रय के कारण कुछ नगरों में इस व्यवस्था को छोड़ दिया गया उगवा विरोध किया। यहाँ के नगर में धानुसात्मिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के परिणामस्वरूप सन् १९४२ में २१ सदस्यों की नगर परिषद के लिए निर्वाचन दो सदस्य साम्प्रदायीय थे। इस प्रणाली के विरोधियों का यह भी कहना है कि जहाँ धानुसात्मिक प्रतिनिधित्व की व्यवस्था को अपनाया जाता है वहाँ जातीय धार्मिक एवं राष्ट्रीय आधार पर मतदान को प्रोत्साहन मिलता है। इनके अतिरिक्त इन व्यवस्था में भ्रष्ट-मन्त्रियों के प्रतिनिधि गण सौदेबाजी के व्यवहार पर उत्तर पाते हैं और इसके परिणाम-स्वरूप व्यवस्थागत का बाय सप्ल कठिन बन जाता है। कुछ अन्य आरोपों का कहना है कि धानुसात्मिक प्रतिनिधित्व प्रणाली दलीय उत्तरदायित्व के लिए पातक है, सामान्य दृष्टि है, इसका प्रतिनिधित्ववादियों द्वारा प्रयोग किया जा सकता है तथा यह प्रणाली एक अमरोगत प्रणाली है। यद्यपि इन सभी आरोपों के लिए ठक प्रस्तुत करना सरल नहीं है किन्तु फिर भी चुनाव कुछ ही नगरमियों में धानुसात्मिक प्रतिनिधित्व प्रणाली को समाप्त करने की गरज ने बहुत कुछ छापा जाता है। इन नगरों में दलीय संगठनों ने इस व्यवस्था को समाप्त करने के लिए प्रयास किए हैं। इन विभिन्न कारणों से धानुसात्मिक प्रतिनिधित्व प्रणाली व्यापक रूप से लोकप्रिय नहीं बन पाई।

परिषद के सदस्यों के मनोव्ययन एवं चुनाव के लिए समस्त विधियों की समस्या बहुत है। समुक्त राज्य अमेरिका के नगरों में परिषद की बनावट एवं चयन के सम्बन्ध में अनेक प्रयोग किये जाते रहे हैं और किए जाते रहेंगे किन्तु फिर भी जब तक प्रजातन्त्रात्मक सरकार को एक मापदण्ड सम्प्राप्ता जाता है, उस समय तक परिषद की उपयोगिता एवं महत्व के बारे में कोई सन्देह नहीं उत्पन्न होता।

इस व्यवस्था के आधार पर अमेरिकी नगरों के बारे में

एक मुख्य बात यह रही है कि वहाँ एक नगर में जो व्यवस्था सफल रूप से कार्य करने लगी, उसका अर्थ यह नहीं था कि दूसरे नगर में भी वह व्यवस्था सफलतापूर्वक कार्य करेगी।

परिषद का संगठन

[The Organization of the Council]

नगर परिषद, नगर का एक केन्द्रीय प्रशासकीय निहाय होती है जो कि सभी अविशिष्ट शक्तियाँ एवं सामान्य नीति निर्माण की शक्तियों का प्रयोग करती है। इस प्रकार इसका महत्व नगर के किसी भी मण्डल या भाग की अपेक्षा अधिक होता है जो कि केवल एक ही कार्य सम्पन्न करने के लिए उत्तरदायी रहता है। यदि अधिकृत रूप से प्रकाशित नगर परिषद की प्रशिक्षाओं का अध्ययन करें तो शीघ्र ही ज्ञात हो जाएगा कि इसके कार्यों का क्षेत्र कितना व्यापक है और ये कितने महत्वपूर्ण हैं। नगर परिषद अपने विभिन्न कार्यों को सम्पन्न करने के लिए जिस प्रकार संगठित की जाती है, उसमें स्थान के आधार पर अनेक असमानताएँ वर्तमान रहती हैं किन्तु फिर भी प्रायः सभी नगरों में परिषद को अधिकारियों, नियमों तथा कुछ मन्त्रियों की आवश्यकता होती है। इसमें कार्य करने वाले अधिकारी-गण में अध्यक्ष उपाध्यक्ष, लिपिक या मुख्य सचिव आदि मुख्य होते हैं। जब एक परिषद का आकार छोटा होता है तो उसमें अध्यक्ष एवं क्लर्क के अतिरिक्त अन्य किसी अधिकारी की आवश्यकता कम रहती है। बड़े नगरों में यह सामान्य व्यवहार है कि नगर के भटारानी को परिषद की बैठकों में उपस्थित होने के लिए कहा जाता है। परिषद प्रबन्धक योजना के अधीन परम्परागत रूप से नगर प्रबन्धक एवं कुछ विभागीय अध्यक्ष परिषद की बैठकों में भाग लेते हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका में नगर परिषद के अध्यक्ष का कार्यालय यद्यपि प्रभावशाली नहीं किया गया है किन्तु फिर भी अधिकांश नगरों में इस पद के लिए पार्षदों द्वारा अपने में से एक व्यक्ति को चुन लिया जाता है। यह बात प्रायः समस्त आयोग व्यवस्था एवं परिषद प्रबन्धक व्यवस्था वाले नगरों के सम्बन्ध में लागू होती है। सरकार के इन रूपों में परिषद का अध्यक्ष प्रायः मेयर होता है। मेयर परिषद वाले नगरों में से अधिकांश में भी प्रायः यही व्यवस्था पाई जाती है किन्तु इनके बीच थोड़ा बहुत अन्तर रहता है। कुछ नगरों में जनता द्वारा निर्वाचित मेयर को परिषद का पदेन सभापति बना दिया जाता है। शिकागो आदि नगरों में यही स्थिति है। कुछ एक छोटे नगरों में यह परम्परा है कि वहाँ परिषद के अध्यक्ष को मतदाताओं द्वारा मतदान से चुना जाता है। कुछ नगरों में जहाँ पर कि चुनाव क्षेत्र पूरा नगर होता है, वहाँ सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले परिषद सदस्य को अध्यक्ष बना दिया जाता है।

परिषद के अध्यक्ष की शक्तियाँ मुख्य रूप से चार्टर की शर्तों पर निर्भर करती हैं। सामान्य रूप से देखा जाए तो अध्यक्ष परिषद का एक सदस्य होता है और इस रूप में उसे प्रत्येक विषय पर मतदान का अधिकार रहता है। किसी-किसी नगर में चार्टर द्वारा अध्यक्ष को यह शक्ति सौंप दी

जती है कि वह कुछ मण्डलों के सम्बन्ध में पदेन शक्तियों का प्रयोग करे। कुछ नगर पदाने परिषद अध्यक्षों का समान मत देने की अवस्था में ही मत देने का अधिकार प्रदान करते हैं। परिषद की अन्य शक्तियां सदस्यों की सदभावना एवं परिषद में राजनैतिक दल की स्थिति पर निर्भर करता है। जहाँ परिषद स्वयं अपने अध्यक्ष का चयन करती है वहाँ इस चयन में सामान्य रूप में बाधाएं लगती हैं। कई बार उसे समिति नियुक्त करने की शक्ति प्रदान कर दी जाती है किन्तु अधिकतर नगर उसकी इस शक्ति के प्रयोग पर रोक लगा देते हैं। जहाँ समिति व्यवस्था पूर्ण रूप में स्थिर रहती है वहाँ अध्यक्ष के चुनाव का उस समय तक टाला जाता है जब तक कि समिति की नियुक्तियां अधिकतर सदस्यों की इच्छा से सतोपजनक रूप में न हों। दूसरे जहाँ में यह वह जाता है कि किसी भी एंटरमा का अध्यक्ष का कार्य उस नियुक्त किया जा सकता है जब कि कुछ समिति के नियुक्तियों के सम्बन्ध में समझौता किया जा सके। जहाँ कहीं अध्यक्ष का चुनाव परिषद द्वारा किया जाता है वहाँ उसकी समिति नियुक्त करने का शक्ति नहीं दी जाती तथा जब कुछ महत्वपूर्ण शक्तियों से भी वंचित रह दिया जाता है।

समितियों की निर्वाह के प्रश्नों को छोड़कर यह कहा जा सकता है कि नगर परिषद के अध्यक्ष की शक्तियां प्रायः वही हैं जो कि रोबर्ट (Robert), जैफरसन (Jefferson) आदि द्वारा उग सौपा गई थीं। वह सदन में व्यवस्था रणनीति है, सदस्यों को बोलने का अवसर प्रदान करता है प्रस्ताव स्वीकार करता है, व्यवस्था के प्रश्नों पर निर्णय देता है और प्राय विषयों का उचित समितियों के लिए भेजता है। अध्यक्ष की शक्तियां एक नगर से दूसरे नगर की परिषद में भिन्न नहीं होतीं किन्तु सामान्य रूप से यह देखा जाता है कि इसकी वास्तविक शक्तियां प्रायः वहाँ अधिक होती हैं जहाँ कि उसे चुना जाता है और उसके पीछे परिषद के बहुमत का समर्थन रहता है।

नगर परिषद का एक अन्य महत्वपूर्ण पदाधिकारी उमरा बतक होता है। इसकी स्थिति बहुत कट्टर ऐसी होती है जैसी कि नगर बरक की होती है। दूसरे शब्दों में यह भी कहा जाता है कि कभी कभी नगर बरक परिषद के बतक के रूप में कार्य करने लगता है। यद्यपि ऐसा करने समय वह मान अधीनस्थ अथवा सहायक की सहायता लेता है। परिषद एवं उसके बतक के बीच घनिष्ठ शक्तिशाली सम्पर्क होते हैं इसलिए परस्पर मत के से बतक का चयन स्वयं परिषद द्वारा किया जाता है। किन्तु कुछ नगरों में इसे मतदाताओं द्वारा निर्वाचित किया जाता है। कहीं-कहीं इसे मगर द्वारा नियुक्त करने की भी व्यवस्था है।

प्रत्येक परिषद की बैठक में तथा उसके लिए व्यवस्था करने समय महापौर कार्यरत एवं महत्वपूर्ण शक्ति बतक के बराबर और कोई नहीं होता। नगर परिषद का समस्त कार्य बतक के हाथ में होकर निरसता है। वह परिषद की बैठकों की सूचना देता है तथा उसके कार्यक्रमों के संबंध में तैयारियां करता है। परिषद में जिन पर विचार किया जाना है, ऐसे सभी

कागजों को परिषद की बैठक से पूर्व या बैठक के समय, स्लक के लिए प्रस्तुत करना होता है। बलक के पास में पूर्व की बैठक कार्यवाही का वृत्तान्त होता है तथा वह सभी अधूरे कार्यों से परिचित रहता है। परिषद के बलक को चार्टर के सभी प्रावधानों का ज्ञान रहता है जिसके आधार पर कि वह निर्वाचन, करारोपण, वज्र तथा अन्य बड़े महत्वपूर्ण कार्यों के सम्बन्ध में सदस्यों को चेतावनी दे सकता है। वह परिषद में अध्यक्ष के पास बैठता है तथा उसे प्रविष्टि में सम्बन्धित बातों पर परामर्श देता है। इसके अतिरिक्त वह यह देखता है कि सभी नोनन, प्रस्ताव, अध्यादेश एवं प्रतिवेदन मही रूप में हैं अथवा नहीं। वह सदस्यों के नामों का अभिलेख रखता है। वह कार्यवाही के अनेक उन प्रस्तावों पर विचार करता है जिनको कि सम्मोचन वाद-विवाद के समय सदस्यों द्वारा मना दिया जाता है। परिषद के किसी भी अधिकारी का कार्य इतना महत्वपूर्ण नहीं होता कि उस पर बलक का ध्यान न जा सके। नगर परिषद में बलक के अतिरिक्त अन्य एक कर्मचारी भी होते हैं जो कि छोटे-मोटे कार्यों को सम्बन्धित करने से सम्बन्धित रहते हैं। इन पदों के कारण परिषदों के सदस्यों को अपने समर्थकों को सुख करने का अवसर प्राप्त हो जाता है।

परिषद की समितियाँ (Committees of the Council)—अन्य किसी भी व्यवस्थापिका निकाय की भाँति परिषद का कार्य उसकी समितियों के चारों ओर घूमता है। समितियों के कार्यों की संख्या, प्रकार यदि सरकारों के रूपों के अनुसार बदलते रहते हैं। बायोग व्यवस्था एवं कनबोर मेयर व्यवस्था में परिषद-समितियों के पास प्रशासकीय एवं व्यवस्थापिका सम्बन्धी दोनों ही प्रकार की शक्तियाँ रहती हैं। जैसे नगर स्तर पर नेतृत्व, समितियों से ही बना है। इसके परिणामस्वरूप नगर प्रशासन में इनके द्वारा उत्तेजननीय रूप से भाग लिया जाता है। शक्ति-शाली कार्यपालिका से पूर्ण योजना वाले नगरों में अर्थात् जहाँ परिषद प्रबन्धक एवं शक्तिशाली मेयर वाली सरकार व्यवस्था को अपनाया जाता है वहाँ परिषद की समितियाँ मुख्य रूप से व्यवस्थापन पर विचार करती हैं। कार्यपालिका द्वारा समितियों को अनेक प्रशासकीय समस्याएँ एवं तथ्य दूँदने के कार्य सौंप दिए जाते हैं।

परिषद की समितियों की रचना नगर के चार्टर द्वारा नहीं की जाती बल्कि वे परिषद के अपने नियमों के आधार पर बनाई जाती हैं। परिषद की समितियाँ सामान्य रूप से दो प्रकार की होती हैं। प्रथम, स्थायी समितियाँ (Standing Committees), जिनकी नियुक्ति एक या दो वर्ष के लिए की जाती है। ये समितियाँ ऐसे कार्यों पर विचार करती हैं जो कि निरन्तर प्रगति के होते हैं। दूसरे प्रकार की समितियाँ विशेष समितियाँ या अस्थायी समितियाँ होती हैं जो कि कुछ विशेष या अस्थायी प्रश्नों पर प्रतिवेदन देने के लिये नियुक्त की जाती हैं। इस प्रकार की समितियाँ जब अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत कर देती हैं तो इनका अस्तित्व समाप्त हो जाता है। दूसरे प्रकार की ये समितियाँ कुछ विशेष कठिनाईयों उत्पन्न नहीं करती।

स्थायी समितियों की संख्या प्रत्येक नगर में अलग-अलग होती है। न्यूयार्क नगर परिषद की समितियों की संख्या संगमन बारह है जबकि सिकागो

नगर परिषद स्वयंसेवक सौदा समितियों का भाष्य से काबू करना है। छोटे नगरों में समितियों की संख्या प्रायः दस से कम होती है। बाजार व्यवस्था कायम सरकार में समितियों का प्रयोग अपेक्षाकृत कम किया जाता है। कुछ नगरों में बाजारों में समितियाँ होती ही नहीं हैं। इसके लिए उत्तरदायी पनप कारण दोन हैं। उदाहरण के लिए स्वयंसेवक सौदा समिति होना ही है कि इन में एक समिति बहू संकट है। दूसरे कम धान्य हो जाना कि न के अन्तर्गत में एक समिति का कार्य करता है। परिषद प्रशासन का न जगह में स्थानीय समितियों प्रायः कम जाती हैं किन्तु फिर भी नगर परिषद एवं परिषद प्रशासन का भी सरकारों में स्थानीय समितियाँ प्रायः नहीं जाती हैं। इन समितियों की संख्या लिए जाना न न काय की मात्रा एवं विविधता पर निर्भर करती है। इसके अतिरिक्त नगर सरकार के विभागों की संख्या नगर परिषद के सदस्यों की संख्या आदि भी समितियों की संख्या पर प्रभाव डालता है। म. म. व नियम के अनुसार प्रत्येक नगर सही विभाग के लिए प्रायः एक समिति होती है। इनके अतिरिक्त कुछ नगरों में प्रायः समितियाँ भी होती हैं किन्तु उन्मुख नियमों अध्यादनों एवं विधियों में रहता है। कभी-कभी समितियों की संख्या इतना हो जाती है कि नगर कि एक परिषद के समान है। इन प्रकार प्रत्येक सदस्य को एक समिति का म. म. पतिव सौदा दिया जाता है किन्तु कोई भी सदस्य एक से अधिक समितियों में सम्मिलित नहीं बन सकता।

समितियों के नामों में प्रायः बहुत कम समानता पाई जाती है। यह इस लिए होता है कि नगर परिषदों के राज्यों एवं राज्यों के बीच पदान्तर अन्तर परमाणु रहता है। इनके अतिरिक्त सामान्य व लोक तबती का प्रभाव रहने के कारण भी यह नियति पाई जाती है। ५. नगर परिषद की सामान्य समितियों में उपस्थिता है निम्न समिति जिला समिति अध्यादनों समिति जन उपस्थापिता समिति जन कार्य समिति जन सुरक्षा समिति मनोरंजन समिति स्वस्थ समिति कल्याण समिति आदि। समिति का प्रकार क्या रहता, यह हम बात पर निर्भर करता है कि एक परिषद में किन्तु म. म. का निर्माण की संख्या सौदा होती है। इस प्रकार निकल जाँता बड़ी नगर परिषद में समितियों का प्रकार भी बड़ा होता है। म. म. स्वातंत्र्य पर प्रायः समितियों में चार या पांच सदस्य होते हैं। तान सदस्यों की समितियाँ भी समन्वय नहीं हैं। जिन स्थानों पर परिषद का चुनाव बड़ा व्यवस्था पर किया जाता है वहाँ यह परम्परा है कि प्रत्येक बाजार या जिले को म. म. समितियों में प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है। नियमित परिषद का नगरों

माना जाती है। समितियों के सदस्यों की नियुक्ति करते समय प्रायः दो नगरों का विशेष ध्यान रखा जाता है एक है वरिष्ठता और दूसरी है राजनीति। नवानुओं की प्रायः महत्वपूर्ण समितियों में नहीं रखा जाता। उद्देश्य यह छोटी नगर कम महत्ववाली समितियों में रखा जाता है ताकि वे नगर के साथ

ही अनुभव प्राप्त कर सकें। इन सदस्यों को धीरे-धीरे अधिक महत्वपूर्ण समितियों में पदोन्नत किया जाता है।¹

नगर परिषद में समितियों का अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान होता है। परिषद का मुख्य कार्य चाहे व्यवस्थापन से सम्बन्धित हो अथवा प्रशासन से समितियाँ उसके कार्य को सम्पन्न करने में बहुत कुछ योगदान करती हैं। परिषद का एक नया सदस्य पसन्द करे अथवा न करे किन्तु उसे शीघ्र ही यह ज्ञात हो जाता है कि परिषद की एक टीम के रूप में कार्य करना होगा तथा वह पूरे यंत्र में एक छोटा सा घंग भाग है। समितियों में कार्य करते समय यह तत्त्व उसके सामने और भी अधिक स्पष्ट हो जाता है। वह तुरन्त ही यह जान जाता है कि उसे अपने विचारों को बहुमत के विचारों के साथ समायोजित करना चाहिए। अपना व्यक्तित्व मत कुछ भी रहते हुए उसे परिषद की राय के साथ मिल कर कार्य करना होता है। वह अपने नेतृत्व को इस प्रकार प्रदान करता है कि वह दूसरों को उसकी स्वेच्छाचारिता न जाने। कई एक विचारकों का कहना है कि जिस विषय पर समिति एकमत हो जाती है, उसे परिषद से स्वीकार करना अधिक कठिन नहीं होता।

यह सच है कि परिषद की समितियों में पापंदों का पर्याप्त समय लगता है तथा उनके श्रम की मात्रा भी बढ़ जाती है किन्तु इतने पर भी वे समितियाँ एवं उन की बैठकों को छोड़ने पर राजी नहीं होते। समिति द्वारा प्राप्त जो कार्य सम्पन्न किया जा रहा है, उनमें से अधिकांश को विभागीय अध्यक्षों एवं अन्य अधिकारियों को सौंपा जा सकता है। इस प्रकार पापंदों के अधिकांश समय की बचत की जा सकती है। कुछ परिषद-प्रबन्धक व्यवस्था वाले नगरों में ऐसा किया भी गया है। अधिकांश नगरों की परिषद के सदस्यों को हस्तांतरण करने की शक्ति नहीं दी जाती और यदि दी भी जाती है तो वे ऐसा करना नहीं चाहते। समिति के कार्यों द्वारा परिषद के सदस्य विभिन्न सदस्यों की रुचि से परिचित हो जाते हैं तथा नगर प्रशासन का कार्य उनकी समझ में अधिक स्पष्ट रूप से आने लगता है। यह कहा जाता है कि एक साधारण नागरिक की दृष्टि से यह अनुपयुक्त लगेगा कि नौ सदस्यों वाली परिषद को दस या बारह समितियों में विभाजित कर दिया जाये, किन्तु दूसरी ओर परिषद के सदस्य, समितियों के कार्यों को परिषद के कार्य से भी अधिक महत्व देते हैं।

परिषदों की स्थायी समितियाँ भी मुख्य रूप से दो प्रकार की होती हैं। जिन नगरों में पापंदों का चुनाव बार्ड के आधार पर होता है वहाँ समितियों द्वारा मुख्य अध्यादेशों एवं सामान्य नीतियों को परिषद में प्रस्तुत करने के लिये तैयार नहीं किया जाता बल्कि वे पापंदों के चुनाव क्षेत्रों से सम्बन्धित मामलों के दिन प्रतिदिन के तथा वर्ष प्रतिवर्ष के मामलों पर विचार करती हैं। जन-निर्माण विभाग के कार्यक्रमों, बतन श्रृंखलाओं, अग्नि-रक्षा तथा पुलिस सेवा वृद्धि आदि पर विचार करने के बाद समिति यह

1. A. W. Bromage, A Councilman Speaks, Ann Arbor, Michigan : The George Wahr Publishing Company 1951, P.P. 22-23.

सम करती है कि उसे कहा समझोता कर लेना चाहिए भयवा कहा एक राय बना लेनी चाहिए। ऐसे विषयों पर प्रत्येक व्यक्ति अपनी राय रखना चाहता है भूत, समितियों में इन पर पर्याप्त विचार-विमर्श किया जाता है। समिति द्वारा जो मत प्रकट किया जाता है भयवा जो निर्णय लिए जाते हैं उन पर परिषद को प्रायः कोई आपत्ति नहीं होती। समितियों ने निर्णयों को परिषद की कार्यवाहियों के लिए ठीक उसी प्रकार माना जाता है जिस प्रकार कि प्राथमिक मनोनयन का स्थान आने वाले चुनावों के लिए होता है। यह हो सकता है कि प्राथमिक मनोनयन हो जाने के बाद भी एक व्यक्ति असफल हो जाये, चुनाव में न जीत सके किन्तु इसके बिना काम ही नहीं कर सकता। इसी प्रकार परिषद की समितियों के निर्णयों को परिषद द्वारा अस्वीकार भी किया जा सकता है किन्तु परिषद स्वयं सीधे निर्णय नहीं लेना चाहती।

नगर परिषद की समितियां अपने दायित्वों के पालन में उल्लेखनीय रूप से कार्य करती हैं। वे उपयुक्तो जाच करती हैं, सरकार। गवाहियां लेती हैं तथा वादविवाद करती हैं। कई बार ऐसे अवसर भी आते हैं जबकि नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण निर्णय समितियों के संघ में लिए जाते हैं। ऐसे इनमें से अधिकांश निर्णयों को भी विभिन्न पार्षदों एवं अन्य सदस्यों की अनौपचारिक बैठकों में लिया जाता है। नगर स्तर पर समिति व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण दोष यह है कि इनकी संख्या बहुत अधिक होती है। ऐसे स्वयं परिषद में पूर्ण रूप से वर्ष में कई बार मिल सकती है मत यहाँ अधिक समितियों का रहना एक प्राणप्रयत्न न रह कर प्रतिशय बन जाता है। भय एवं राज्य स्तर की व्यवस्थापिकाओं में यह बात नहीं होती। बड़ा समिति व्यवस्था इसलिए महत्वपूर्ण होती है क्योंकि सम्पूर्ण निकाय बार-बार नहीं मिल पाता। नगर परिषद की समितियों के विरुद्ध एक भ्रामांत यह भी किया जाता है कि ये समितियां परिषद के उत्तरदायित्व को विभाजित कर देती हैं कई बार ऐसे अवसर आते हैं जब कि सम्पूर्ण निकाय द्वारा समिति की सिफारिशों को अस्वीकार कर दिया जाता है। ऐसे अवसरों को जहाँ तक सम्भव हो, कम ही किया जाता है। परिषद प्रायः केवल सभी अपनी समिति की बातों का विरोध करती है जबकि उसे वे पूर्ण रूप से प्रबुद्धिपूर्ण दिखते हैं। परिषद की समितियों को बैठके इतनी अधिक होती हैं कि उनका पर्याप्त प्रचार किये जाने के बाद भी उनमें पर्याप्त उपस्थिति नहीं रह पाती। समितियों में परिषद की अपेक्षा बाहरी प्रभाव भासानी से जाता जा सकता है। महा प्रवाहनीय तरीके अपनाने के अवसर अधिक होते हैं।

परिषद की ससदीय प्रक्रिया [Parliamentary Procedure of the Council].—परिषद में अपनाये जाने वाले व्यवहार से संवन्धित प्रक्रिया भी पर्याप्त उल्लेखनीय है। परिषद मूलरूप से निर्णय लेने वाला निकाय है भूत इससे प्रायः ससदीय प्रक्रिया के सभी निर्णयों को अपनाया जाता है जिसके फलस्वरूप इसे वाद विवाद करने तथा नीति निर्धारित करने में सुगमता रह सके। परिषद के अध्यादेश एवं प्रस्ताव अन्य लोगों पर प्रभाव डालते हैं तथा सम्पूर्ण समाज पर वे बाध्यकारी रूप से लागू किये जाते हैं।

ऐसी स्थिति में यह जरूरी हो जाता है कि परिषद को इनके सम्बन्ध में पर्याप्त सूचना प्रदान करनी चाहिए तथा इनके सम्बन्धित विचारों को सुनना चाहिए। परिषद की प्रक्रिया को प्रभावित करो वाले नियमों की प्रकृति उसे इन विषयों में अधिक स्वतंत्रता प्रदान करती है। परिषद को यह अधिकार प्रदान किया जाता है कि वह नगर चार्टर एवं राज्य के कानूनों का भीमा में रहा। हर्ष धरनी पूर्ववर्ती परिषद की प्रक्रिया को माने भयवा उममे बाधनीय रूप में परिवर्तन कर ले। परिषद के अध्यक्ष-देन एवं प्रस्ताव उसकी प्रक्रिया का रूप निर्धारित करते हैं। यही कारण है कि उनको बनाने के तरीके को या तो नगर चार्टर द्वारा प्रववा राज्य के अध्यक्ष-देन द्वारा विनियोजित कर दिया जाता है।

जहां तक परिषद की बैठकों का प्रश्न है, उनकी संख्या अत्यन्त-प्रत्यक्ष नगरों में मिल जाती है। जो बड़े नगर सामाजिक व्यवस्था द्वारा प्रभावित होते हैं, उनको प्रत्येक कार्य के लिए प्रत्यक्ष से मिलना होता है। इन नगरों को एक प्रकार से प्रत्यक्ष रूप माना जाता है। बड़े नगरों में सामान्य रूप से यह व्यवहार है कि परिषद मासिक रूप से निर्धारित दिन को दोपहर बाद अपनी बैठक करती है। इस प्रकार बैठकों का समय कई एक नगरों के चार्टरों में निर्धारित कर दिया जाता है। दूसरे नगरों के चार्टर वार्षिक बैठक को प्रत्यक्ष मासिक बैठकों की व्यवस्था करते हैं। साथ ही अन्य आवश्यक बैठकों की शक्ति परिषद के हाथ में छोड़ देने हैं। स्वयं मेयर प्रववा सदस्यों की एक निश्चित संख्या इसका नियंत्रण लेती है।

नगर परिषद की प्रायः होने वाली इन बैठकों के परिणामस्वरूप वह अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयों में सहाय्यार सम्पर्क बनाये रख सकती है। नगरपालिका सेवार्थ तथा चुनाव क्षेत्र के अन्य हित भी परस्पर प्रतिष्ठ रूप से सम्बन्धित हो जाते हैं। इस दृष्टि से विचार करने पर प्रतीत होता है कि परिषद की प्रक्रिया, व्यवस्थापिका की प्रक्रिया से भिन्न होती है। सम्पूर्ण किये जाने वाले कार्य की प्रकृति प्रशासनिक एवं व्यवस्थापिका सम्बन्धी-दोनों ही प्रकार की होती है, इसलिए उनको मुबारक रूप से किया जाना अधिक सरल होता है। नगर परिषद का आधार छोटा होने के कारण उसके कार्यों का सम्पादन भी सुविधा-जनक बन जाता है। व्यवस्थापिका एवं नगर परिषद के बीच एक महत्वपूर्ण अन्तर यह होता है कि नगर परिषद के नगर को नाठ या नब्बे दिन का नहीं किया जाता। तकनीकी दृष्टि से नगर परिषद का कोई सत्र ही नहीं होता। वैसे उसकी बैठकों की संख्या बहुत अधिक होती है। नगर परिषद के जीवन में निरन्तरता रहती है यद्यपि उसके सदस्यों में परिवर्तन हो जाता है। पूर्व पाप्यों द्वारा जो कार्य बचुरा छोड़ दिया जाता है उसे आने वाले पाप्यंद पूरा करते हैं। नगर परिषद की प्रक्रिया को निर्धारित करने वाले चार्टर तथा व्यवस्थापन के द्वारा निर्धारित नियमों को स्वयं परिषद द्वारा संशोधित नहीं किया जा सकता। परिषद को यह शक्ति अवश्य प्रदान की जाती है कि वह अनुपूरक विनियमन कर सके। इस प्रकार के समस्त नियमों को एक पुस्तिका के रूप में छांट दिया जाता है ताकि परिषद के सदस्य उनका प्रयोग कर सकें।

परिषद के अध्यादेशों (Ordinances) तथा प्रस्तावों (Resolutions) के बीच पर्याप्त भेद किया जाता है। नगर चाटर के अनेक प्रबंधनों एवं न्यायमय क नियुक्तों द्वारा इस भेद को पर्याप्त स्पष्ट रूप में सामने लाया जाता है। अध्यादेश को पारित करने के लिए एंडरसन तथा वाइडनर (Anderson and Weidner) ने बताया है कि यह स्थानीय स्तर पर लागू होने वाला एक कानून होता है जो कि नगर परिषद द्वारा ही तैयार किया जाता है, राज्य द्वारा उसे हस्तांतरित व्यक्तियों के अधिकार बनाया जाता है। ये मर्यादित सीमाओं के सीमाओं एक सीमाओं के लिए सामान्य एवं स्थानीय नियम बनाने हैं। एक अध्यादेश कानून उप-कानून (By-law) समझ में सर्वाधिक महत्वपूर्ण कानून होता है जिसका अर्थ सामान्यतः नगर परिषद के द्वारा ही रखा जाता है।¹ जब एक अध्यादेश को बनाने की शक्ति चाटर द्वारा प्रदान की जाती है तथा वह अपने में उच्च कानून के विरुद्ध प्रतिक्रिया की होना तो उस क्षेत्र में यह अतः ही प्रभावकारी होता है जितना कि राज्य का कानून। अध्यादेश का इतना महत्व होने के कारण ही कई बार यह मुद्दा प्रदान किया जाता है कि इसे पारित करते समय हर प्रकार की जल्दबाजी को रोकना चाहिए। इनके माध्यम में परिषद द्वारा दायित्व नीति न अपना नीति, इनके लिए यह आवश्यक माना जाता है कि नगर चाटर द्वारा इसके पास दिए जाने पर बुद्धिपूर्ण सीमाओं लगाई जानी चाहिए।

अध्यादेशों की प्रक्रिया के संबंध में सभी नगरों के बीच एकता नहीं है। यदि हम किसी प्रदेश के स्थानीय नियमों की जानकारी प्राप्त करना चाहते हैं तो हमें फिर नगर चाटर एवं उस पर बनाया गई कानूनी सीमाओं का अध्ययन करना होगा। अध्यादेश के संबंध में कुछ महत्वपूर्ण बातें ध्यान में रखनी चाहिए। उदाहरण के लिए प्रथम यह है कि अध्यादेश निश्चित रूप में होना चाहिए। इसको प्रायः तीन वाक्यों में पास किया जाता है जैसे वही नहीं हो वाक्यों में पारित करने की भी परम्परा है। एक सामान्य नियम के अनुसार इसको उस बैठक में पारित नहीं किया जा सकता जिसमें कि इसे प्रस्तुत किया गया है। वहीं-वहीं इस प्रस्तुत करने एवं पास करने के बीच एक निश्चित समय का गुजरना अनिवार्य बना दिया जाता है, जैसे एक सप्ताह या दो महीने अधिक। जहाँ-जहाँ समय की सीमा निर्धारित की जाती है वहाँ प्रस्तावित अध्यादेश को एक फाइल में रखा कर रखा दिया जाता है जहाँ कि वह नगर कानून के बाध्यता में सावधानीपूर्वक जांच के लिये रखा जाता है जब तक कि उस पास करने का समय न आ जाये। राष्ट्रीय नगरपालिका कानून के

1 An ordinance we have defined as a law of local application, enacted by a city council or other similar body under powers delegated to it by the state and prescribing a general and permanent rule for persons or things within the corporate boundaries. An ordinance or by law is, in fact, the highest and most authoritative act of which a city council is ordinarily capable."

—Anderson and Weidner, op cit., P 424

मॉडल नगर चार्टर में यह प्रावधान है कि प्रस्तावित अध्यादेश को कम से कम एक बार तो प्रकाशित किया ही जाना चाहिये। इसमें यह भी उल्लेख किया जाना चाहिये कि इससे संबंधित जनता की राय को कब और कहाँ पर ज्ञात किया जायेगा तथा इसे कब पारित किया जायेगा।

जब अन्तिम रूप से अध्यादेश को पारित करना हो तो मतदान केवल 'हाँ' या 'ना' के रूप में ही लिया जाता है। उन लोगों के मतों का समिलित रखा जाता है जो कि इस अध्यादेश के पक्ष अथवा विपक्ष में अपना मत प्रदान करते हैं। जब एक प्रस्तावित अध्यादेश पारित हो जाता है तो प्रायः परिषद के अध्यक्ष एवं क्लर्क को उस पर हस्ताक्षर करने होते हैं। कुछ नगरों में मेयर को हस्ताक्षर करने या निषेधाधिकार का प्रयोग करने की शक्ति प्रदान की जाती है। स्वयं अध्यादेश को एक उचित पुस्तिका में समिलित कर दिया जाता है तथा इसे प्रभावशाली बनाने से पूर्व सरकारी पत्रों में प्रकाशित किया जाता है। कुछ नगरों में जनता को विरोधी याचिका प्रस्तुत करने का अधिकार है। कुछ नागरिक मिलकर अध्यादेश को प्रभावी होने से पूर्व उस पर जनमत संग्रह की माँग कर सकते हैं। अनेक नगरों में यह व्यवस्था है कि जो अध्यादेश जन-उपयोगितापूर्ण, मताधिकार तथा अन्य निर्धारित सभ्यों से संबंध रखते हैं उनको जनता के मत के लिए प्रस्तुत किया जाता है।

जहाँ तक प्रस्तावों (Resolutions) का संबंध होता है वे व्यवस्थापिका से संबंधित होने की अपेक्षा प्रशासनिक होते हैं तथा वे व्यक्तियों एवं वस्तुओं के प्रशासन के लिये स्थायी स्थानीय कानूनों की स्थापना नहीं करते। जहाँ चार्टर द्वारा परिषद से अध्यादेश बनाने की माँग की जाती है वहाँ परिषद केवल प्रस्ताव पास करके किसी अध्यादेश में संशोधन नहीं किया जा सकता। सामान्य रूप से प्रस्तावों को उसी बैठक में पास कर दिया जाता है जिसमें कि वे प्रस्तुत किये जाते हैं। कुछ चार्टरों द्वारा यह माँग की जाती है कि प्रस्ताव लिखित रूप में होने चाहिये। इस प्रावधान का पालन करते हुए क्लर्क द्वारा प्रस्ताव को आम होने से पूर्व ही लिखित रूप प्रदान कर दिया जाता है। प्रारम्भ में प्रस्तावों का प्रयोग ठेके करने के लिए तथा जन-सुधारों के लिए, विनियोग बनाने, बजट संबंधी स्थानान्तरणों को आदेश देने के लिए तथा नगर प्रशासन के अन्य बहुत से कार्यों को सम्पादित करने के लिये किया जाता था। वर्तमान समय में चार्टरों द्वारा जो कठोरता बरती जा रही है उसके कारण प्रस्तावों का प्रचलन कम हो गया है।

परिषद में मेयर का स्थान (The Place of Mayor in a Council)—१९वीं सताब्दी में जब से नगर सरकार का विकास होने लगा है तभी से परिषद में मेयर, नगर से सम्बन्धित व्यवस्थापन के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण योगदान करता है। कुछ नगरों के चार्टर भी यह स्पष्ट रूप से उल्लेख कर देते हैं कि व्यवस्थापन की शक्तियाँ मेयर तथा परिषद में निहित रहेंगी। नगर सरकार के विकास के प्रारम्भिक दिनों में यह परम्परा थी कि मेयर को परिषद का सदस्य एवं अध्यक्ष बनाया जाता था किन्तु बाद में मुख्य रूप से बड़े नगरों में मेयर की व्यवस्थापन के कार्यों से पृथक् कर दिया गया तथा उसे अध्यादेशों की सकारित करने एवं व्यवस्थापन पर अपने निषेधाधिकार का

प्रयोग करने मात्र की प्रतिक्रिया प्रदान की गई। कुछ नगरों में मेयर अपने निषेधाधिकार का प्रयोग सभी भव्यादेशों, प्रस्तावों विनियोग की मदों आदि पर कर सकता है। कुछ स्थानों पर निषेधाधिकार का सदह की दृष्टि से देखा जाता है। यही—कही यह भी प्रावधान है कि परिषद अपने साधारण बहुमत द्वारा ही निषेधाधिकार के प्रभाव को निरर्थक बना सकती है। मेयर तथा उसके निषेधाधिकार का प्रयोग कितने समय तक किया जा सकता है इसके सम्बन्ध में कुछ भी प्रमाणीकृत रूप में नहीं किया गया है किन्तु फिर भी यह समय प्रायः दस से बीस दिन तक का होता है।

कई बार यह प्रश्न किया जाता है कि मेयर के हाथों में निषेधाधिकार सौंपने का महत्व ही क्या है तथा इससे जनता को क्या लाभ होता है? मेयर को यह शक्ति प्रदान करने से उत्पन्न लाभ विवाद का विषय है किन्तु इसके परिणामस्वरूप जो हानियाँ प्राप्त हुई हैं उनके सबंध में बहुत कम संदेह किया जाता है। एन्डरसन तथा वाइडनर (Anderson and Weidner) इस सम्बन्ध में लिखते हैं कि इस व्यवस्था ने परिषद से उसका उत्तरदायित्व छीन लिया है। इसने पाण्डों को मनुष्यपूर्ण किन्तु राजनैतिक दृष्टि से मुश्किलजनक व्यवहार करने के लिए प्रोत्साहित किया क्योंकि उनको भरोसा है कि इन पर मेयर द्वारा निषेधाधिकार का प्रयोग किया जायेगा।¹ इस प्रकार परिषद को अपने उत्तरदायित्व से बचने का जो अवसर प्राप्त हुआ है वह सदैव ही उपयोगी नहीं रहा। कई बार मेयर द्वारा अपने निषेधाधिकार का प्रयोग मनुष्यपूर्ण कार्यों से बचने के लिए किया जाता है किन्तु ऐसे भी उदाहरणों का प्रभाव नहीं है जहाँ कि यह शक्ति बुद्धिहीन रूप से प्रयुक्त की गई हो।

निषेधाधिकार की व्यवस्था के लाभ का वर्णन करते हुए कई बार यह कहा जाता है कि इसन स्थानीय व्यवस्थापन की प्रक्रिया में प्रतिरिक्त अवसरों की व्यवस्था की है जिनके माध्यम से पदाधिकारियों पर रोक लगाई जा सके। जहाँ पार्षदों का निर्वाचन बाईं व्यवस्था के आधार पर किया जाता है तथा उनमें उनके बाईं-हित का ध्यान मुख्य रूप से रहता है वहाँ मेयर ही एकमात्र ऐसा पदाधिकारी बच रहता है जो कि सम्पूर्ण नगर के हित का अपने ध्यान में रखकर विचार कर सके। अनेक नगरों में केन्द्रीय नेतृत्व मेयर द्वारा प्रदान किया जाता है। मेयर-परिषद वाली सरकारों की भाँति जहाँ वहाँ मेयर को परिषद से पूरी तरह से छला कर दिया जाता है वहाँ वह अपने नेतृत्व का प्रयोग व्यक्तिगत प्रभाव, बाईं-मतोन्नेवाद एवं निषेधाधिकार के माध्यम से कर सकता है।

वर्तमान प्रवृत्तियों के अनुसार नीति सबंधी नेतृत्व को पूरी तरह से नगर परिषद के हाथों में सौंपने का बान्धोवन चल रहा है। आयोग व्यवस्था नगर परिषद प्रबन्धक योजनाओं ने भी इस प्रवृत्ति की दिशा में महत्वपूर्ण योग

1 It has taken responsibility from the Council and it has encouraged council men to pass unwise but politically expedient measures with the assurance that the mayor would veto them."

दान किया है। नगर परिषदों के संबंध में घनेक प्रावधान ऐसे बना दिये गये हैं जिनके परिणामस्वरूप उनके स्वेच्छाचारी व्यवहार पर पूरी पूरी रोक लगा दी गई है। मतदाताओं के हाथ में विरोध तथा जनमत संग्रह की शक्तियाँ सौंप कर तथा यह व्यवस्था करके कि कोई भी जन-उपयोगी मताधिकार जनता की इच्छा को जाने बिना नहीं दिया जायेगा, यह प्रयास किया गया है कि नगर परिषद महत्वपूर्ण मामलों में नगर के हितों का पर्याप्त ध्यान रहे तथा उसी के अनुसार कार्य करे।

जनता एवं परिषद (Public and the Council)—यह नगर चार्टरों की एक सामान्य मांग होती है कि नगर परिषद की बैठकें जनता के लिये खुली रहनी चाहिये। जनसाधारण को इनकी कार्यवाहियाँ सुनने एवं समझने का अवसर प्रदान किया जाना चाहिये। परिषद-मवन में जनता को बैठने के लिये विशेष स्थान का प्रबंध किया जाता है। जहाँ कहीं परिषदों का आकार छोटा होता है वहाँ विभिन्न सगठनों के वक्ताओं को प्रत्यक्ष रूप से उनके विचार परिषद में प्रस्तुत करने का अवसर प्रदान किया जाता है। लॉस एंजिल्स में सन् १९१६ के नियमों द्वारा यह प्रावधान किया गया था कि कोई भी बाहर का व्यक्ति परिषद की स्वीकृति के बाद, अधिक से अधिक दस मिनिट तक बोल सकता था। बीस मिनिट का समय दोनों पक्षों को बोलने के लिये अधिक से अधिक होता है। व्यवस्थापिका में प्रायः यह परम्परा देखने को नहीं मिलती। यहाँ जो व्यक्ति सदस्य नहीं होता, उक्त बोलने का अवसर प्रदान नहीं किया जाता। राज्य एवं स्थानीय स्तर की व्यवस्थापिकाओं का आकार बड़ा होता है तथा उनका घनेक प्रकार के कार्य करने होते हैं इसलिये वहाँ जनता को बोलने की यह विशेष सुविधा प्रदान नहीं की जा सकती। स्थानीय स्तर पर परिषद की कार्यवाहियों में भाग लेने का जनता को जो अवसर प्रदान किया जाता है उसके अपने लाभ हैं। इसके फलस्वरूप मतदाता एवं उनके प्रतिनिधियों के बीच परस्पर अनिष्ट सम्बन्ध स्थापित हो जाता है। जनता के इस विशेषाधिकार को विनियमित करना अत्यन्त आवश्यक है क्योंकि कई बार ऐसा होता है कि एक ही गृह के लोग परिषद का इतना सारा समय ले लेते हैं कि उसके अन्य कार्यों को रोक देना पड़ता है।

अध्यादेश बनाने की सीमित शक्तियाँ (Limited Ordinance making Powers)—कभी-कभी नागरिकों एवं कर-दाताओं को यह ज्ञात होता है कि जिन अध्यादेशों को उन्होंने स्वीकार नहीं किया है, उन्हें मान्यता प्रदान कर दी गई है तथा उन्हीं के विरुद्ध नामा कर दिया गया है। ऐसी स्थितियाँ उत्पन्न होने पर नगर सरकार द्वारा पास किये गये अध्यादेशों की न्यायोचितता की जाच के लिये न्यायिक कार्यवाही कराती होती है। इस प्रकार के घनेक न्यायाधिकरणों के परिणामस्वरूप कुछ ऐसे कानूनी सिद्धान्त बन जाते हैं जो कि एक कार्य के घोषित्य का निर्णय कर सकें। इन सब का अध्ययन करने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि अध्यादेश बनाने की शक्ति पर कानूनी सीमायें क्या-क्या लगाई गई हैं।

प्रथम सीमा यह है कि परिषद द्वारा जो भी अध्यादेश पारित किया जाये, उसके लिये उसके पास उचित शक्ति होनी चाहिये। यह शक्ति उसे

न्यायालयों को यह देसना होता है कि इस प्रकार के सामान्य कल्याण प्रावधान द्वारा वर्णित शक्तियों के लिये महत्वपूर्ण कोई बात नहीं है अथवा नहीं। अनेक नगरों के चाटर्स को देखने पर ऐसा प्रतीत होता है कि उनके सामान्य कल्याण के प्रावधान केवल सामान्य उद्देश्य का निर्धारण करते हैं, जब कि गिनाई हुई शक्तिशाली नगर की अध्यादेश बनाने की शक्ति का वास्तव में निर्धारित करती है। कई बार यह प्रश्न किया जाता है कि जब सामान्य कल्याण प्रावधानों द्वारा समस्त कानूनी उद्देश्यों के लिये अध्यादेश बनाने की शक्ति सौंप दी जाती है तो फिर विशेष शक्तियों की सम्बन्धी सूची की क्या आवश्यकता है। ऐसे न्यायालयों द्वारा सामान्य कल्याण प्रावधानों को बहुत कम महत्व दिया गया है। सामान्य रूप से वा बात वही होती है, उसे विशेष रूप से नहीं कोई बात से ऊपर नहीं माना जा सकता। कुछ उदाहरण दृष्टिकोण बाले न्यायालयों ने यह मत प्रकट किया कि सामान्य कल्याण सम्बन्धी प्रावधान वर्णित शक्तियों के साथ अन्य मने प्रकार की शक्तियां नहीं जोड़ सकते किन्तु जिन शक्तियों का उल्लेख किया गया है वही ही अन्य शक्तियां जोड़ सकते हैं। न्यायालयों का यह दृष्टिकोण देख करके चाटर्स निम्नानामों ने अपने शब्दों को बदलना प्रारम्भ किया ताकि यह स्पष्ट रूप से ज्ञात हो सके कि सामान्य कल्याण सम्बन्धी प्रावधान विशेष रूप से वर्णित की गई शक्तियों के प्रतिवर्तन शक्तिशाली देना चाहते हैं। इस प्रकार से अनेक वर्तमानवासीन चाटर्स में सामान्य कल्याण से संबंधित प्रावधानों की एक भिन्न भाषा दिखाई देनी है।

अध्यादेश पास करने की प्रक्रिया पर एक दूसरी सीमा यह लगा रहती है कि उन्हें पारित करने के लिये निर्धारित प्रक्रिया अपनानी पड़ती है। जब चाटर्स अथवा कानून द्वारा एक नगर परिषद को बनाने की शक्ति प्राप्त हो जाती है तो यह शक्तियों का प्रयोग उसे नियमित प्रक्रिया के अनुसार करना होता है। उचित प्रक्रिया को बनाये रखने का मूल उद्देश्य यह होता है कि पल्डवाजी में बिना विचारे हुये अथवा युक्त रूप से उठाये जान वाले बदली पर रोक लगाई जा सके। सामान्य रूप से देखा जाये तो न्यायालय द्वारा इस उद्देश्य के लिए नगर कलर्स के प्रतिनेयों को नहीं देखा जाता। यदि यह स्पष्ट रूप से ज्ञात हो जाए कि चाटर्स की सभी आवश्यकताओं का सम्तोष-जनक रूप से पूरा किया गया है और घोसेवाजी एवं अनियमितता का कोई प्रमाण नहीं है तो न्यायालय द्वारा उस विषय की ध्यान नहीं की जाती।

एक तीसरी सीमा यह है कि पारित किये गये अध्यादेशों को अपने से उच्च कानूनों के अनुरूप होना चाहिए। यद्यपि एक चाटर्स द्वारा अध्यादेश को पास करने की शक्तियां प्रदान की गई हैं और उसे उचित प्रक्रिया के अनुसार पास किया गया है किन्तु फिर भी अध्यादेश में कोई ऐसी बात हो सकती है जो किसी अन्य कानून के अनुरूप न हो और विपरीत हो। नगर पालिका के अध्यादेश जिन कानूनों का विरोध नहीं कर सकते, उनमें मुख्य रूप से संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान, संयुक्त राज्य की सदियों एवं कानून, संयुक्त राज्य अमरीका की कार्यपालिका के आदेश, नियम एवं विनि-

यम, राज्य के संविधान, राज्य के कानून, राज्य की कार्यपालिका की शक्तियाँ, नियम एवं विनियम एवं राज्य का सामान्य कानून, आदि आते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान में कहीं भी नगरपालिका सरकारों का उल्लेख नहीं किया गया है किन्तु फिर भी इसमें कुछ ऐसे महत्वपूर्ण प्रावधान हैं जो नगरपालिका की क्रियाओं से प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखते हैं। इन विभिन्न प्रावधानों को एक प्रकार से वर्तमान संवैधानिक कानून के अनुरूप माना जा सकता है। किसी-किसी क्षेत्र में ये सिद्धान्त संवैधानिक कानूनों से भी आगे बढ़ जाते हैं। असल में यह कहा जा सकता है कि जिन सामान्य सिद्धान्तों को न्यायालय अधिक धाराबद्धपूर्ण रूप से देखते हैं, वे नगर के अध्यादेश होते हैं न कि व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानून। न्यायालयों द्वारा राज्यों के कानूनों को केवल इसलिए अनुचित नहीं ठहराया जा सकता कि वे अनुचितपूर्ण एवं दमनकारी हैं किन्तु ऐसा केवल तभी किया जा सकता है जबकि कोई कानून संविधान के विरुद्ध सिद्ध हो जाए।

परिषद के कार्य एवं शक्तियाँ

(Functions and Powers of the Council)

नगर परिषद को अनेक प्रकार की शक्तियाँ दी गई हैं जिनके आधार पर वे अनेक कार्य सम्पन्न करती हैं किन्तु जब परिषद की इन शक्तियों एवं कार्यों का वर्णन किया जाता है तो अनेक प्रकार की व्यावहारिक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। नगरों के चार्टर तथा उनके सामान्य कानून नगर परिषद को कितनी सत्ता प्रदान करते हैं इस दृष्टि से राज्यों में पर्याप्त असमानताएँ पाई जाती हैं। इन असमानताओं को न्यायालय के निर्णय द्वारा और भी बढ़ा दिया गया है। प्रत्येक निर्णय परिषद की शक्तियों के सम्बन्ध में पृथक् दृष्टिकोण प्रपनाता है। यह कहा जाता है कि यद्यपि नगर परिषद की शक्तियाँ एवं कार्यों से सम्बन्धित विभिन्नताएँ बहुत अधिक हैं किन्तु फिर भी इनके सम्बन्ध में कुछ सामान्य तत्वों को ध्यान दिया जा सकता है। एक सामान्य नियम के अनुसार नगरपालिका की समस्त शक्तियाँ उसके प्रशासकीय निकाय में निहित रहती हैं। यदि चार्टर द्वारा अथवा सामान्य कानून द्वारा विशेष श्रवण निर्धारित कर दिये जाएँ तो बात दूसरी है। नगर परिषद, नगर का एक केन्द्रीय प्रशासकीय निकाय होता है। इसके पास में वे समस्त शक्तियाँ होती हैं जो अन्य किसी निकाय को नहीं सौंपी गई हैं, साथ ही यह नगर की सामान्य नीति को निर्धारित करने की शक्ति रखती है। ऐसी स्थिति में नगर परिषद का महत्व अन्य नगर-मण्डलों एवं भागीदारी से ऊपर उठ जाता है जो कि केवल एक ही कार्य से सम्बन्धित रहते हैं। यदि हम किसी नगर परिषद की प्रक्रिया से सम्बन्धित सरकारी प्रक्रियाओं का अध्ययन करें तो पायेंगे कि नगर परिषद के कर्तव्यों का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक होता है। नगरपालिका के सम्बन्ध में कानून बनाना नगर परिषद का एक महत्वपूर्ण कार्य है वैसे समस्त पारपटोंका अधिकाधिक समय अध्यादेशों के बनाने में खर्च किया जाता है। वे व्यवस्थापन सम्बन्धी मामलों के प्रतिरिक्त कार्यों में भी अपना समय लगाते हैं। इस प्रकार वे निर्देशन सम्बन्धी कार्यों, कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों, प्रशासकीय कार्यों, जनसम्पर्कों एवं कभी-कभी चार्टर बनाने के कार्यों में भी भाग लेते हैं।

यम, राज्य के विधान, राज्य के कानून, राज्य की कार्यपालिका की प्राजायें, नियम एवं विनियम एवं राज्य का सामान्य कानून, आदि आते हैं। मनुक्त राज्य प्रभरीका के विधान में वही भी नगरपालिका सभाओं का उत्तर नही किया गया है किन्तु फिर भी इनमें कुछ ऐसे महत्वपूर्ण प्रावधान हैं जो नगरपालिका को क्रियाशील प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखते हैं। इन विभिन्न प्रावधानों का एक प्रकार से वर्तमान संवैधानिक कानून के अनुरूप माना जा सकता है। विशेष-विशेष क्षेत्र में ये निम्नान्त संवैधानिक कानून से भी आगे बढ़ जाते हैं। अतएव में यह कहा जा सकता है कि इन सामान्य विधानों को न्यायालय पर्यन्त माना जाता है। इससे स्पष्ट है, कि नगर के अध्यापन हाथ हैं न कि व्यवस्थापिका द्वारा पारित कानून। न्यायालय द्वारा राज्या के कानूनों को स्वतः इनपर अनुचित नहीं टहराया जा सकता कि वे अनुचित एवं व्यक्तकारी हैं किन्तु ऐसा केवल तभी किया जा सकता है जबकि कोई कानून विधान के विरुद्ध गिरा जाए।

परिषद के कार्य एवं शक्तियाँ

(Functions and Powers of the Council)

नगर परिषद को अनेक प्रकार की शक्तियाँ दी गई हैं जिनके आधार पर वे अनेक कार्य सम्पन्न करती हैं किन्तु जब परिषद की इन शक्तियों एवं कार्यों का पूर्णतः किया जाता है तो अनेक प्रकार की व्यावहारिक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जाती हैं। अतएव नगरपालिका उनके सामान्य कानून नगर परिषद को नितनी सत्ता प्रदान करते हैं इस दृष्टि से राज्यों में पर्याप्त असमानताएँ पाई जाती हैं। इन असमानताओं को न्यायालय के निर्णय द्वारा और भी बढ़ा दिया गया है। अतएव निर्णय परिषद की शक्तियों के सम्बन्ध में पूर्णक दृष्टिकोण प्रयत्नात् है। यह कहा जाता है कि यद्यपि नगर परिषद की शक्तियों तथा कार्यों से सम्बन्धित विविधताएँ बहुत अधिक हैं किन्तु फिर भी इनके सम्बन्ध में कुछ सामान्य तत्वों को ध्यान दिया जा सकता है। एक सामान्य नियम के अनुसार नगरपालिका की समस्त शक्तियाँ उसके प्रशासकीय निवास में विहित रहती हैं। यदि बार्डर द्वारा प्रथम सामान्य कानून द्वारा विषय प्रवाद निर्धारित कर दिये जाए तो बात दूसरी है। नगर परिषद, नगर का एक केन्द्रीय प्रशासकीय निवास होता है। इसके पास में वे समस्त शक्तियाँ होती हैं जो अन्य किसी निवास की नहीं होती गई हैं, साथ ही यह नगर की सामान्य नीति को निर्धारित करने की शक्ति रखती है। ऐसी स्थिति में नगर परिषद का महत्व अन्य नगर-मण्डलों एवं प्रायोगों से ऊपर उठ जाता है जो कि केवल एक ही कार्य से सम्बन्धित रहते हैं। यदि हम किसी नगर परिषद की प्रक्रिया से सम्बन्धित सरकारी प्रशासकों का अध्ययन करें तो पावेंगे कि नगर परिषद के कर्तव्यों का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक होता है।

नगर परिषद के कर्तव्यों का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक होता है।

समय नगण्य है। इस प्रकार से वे निम्नान्त सम्बन्धी कार्यों, कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों, प्रशासकीय कार्यों, जनसम्पर्कों एवं कमी-बमी बार्डर बनाने के कार्यों में भी आगे बढ़ते हैं।

(१) व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य (The Legislative Functions) -

नगर परिषद के व्यवस्था सम्बन्धी कार्य इतने महत्वपूर्ण एवं व्यापक होते हैं कि कई बार इसको केवल स्थानीय अध्यादेश या उपकानून बनाने वाला निकाय ही कह दिया जाता है। अध्यादेशों में स्थानीय विनियम आते हैं जो कि एक प्रदत्त नगर में सामान्य रूप से व्यवहृत किये जाते हैं। इस प्रकार के विनियमों का क्षेत्र समुक्त राज्य धमरीका का समस्त नगरपालिका जीवन होता है। नगर परिषद द्वारा प्रशनों, धनि की रोकथाम, जुएवाजी, जन-स्वास्थ्य, गृह-निर्माण, साइंसेन्स, बाजार, मोटर गाड़ियां, शोर, नशेबन्दी, पेशन, सेवोचन, नियोजन, धुंधा, यातायात, माप एवं तोल आदि अनेक विषयों पर अध्यादेश बनाये जाते हैं। परिषद द्वारा बनाए गए अनेक अध्यादेश मुख्य रूप से स्थानीय सरकार की प्रक्रिया एवं संगठन में सम्बन्ध रखते हैं। इस प्रकार के अध्यादेशों में जो नियम पाये जाते हैं वे चार्टर तथा कानूनों के अनुपूरक होते हैं। वे चुनाव के व्यवहार को निर्धारित करते हैं, प्रशासकीय विभागों एवं ब्यूरोज के संगठन का वर्णन करते हैं, विषय वादालियों की रचना, शक्ति एवं कर्तव्यों का उल्लेख करते हैं, स्थानीय नागरिक सेवा का विनियमन करते हैं तथा सामान्य रूप से सार्वजनिक कार्यों का व्यवहार किया जाता है। इस प्रकार के विनियमन नगरपालिका अधिकारियों एवं कर्मचारियों के लिए मुख्य एवं प्रत्यक्ष शक्ति का विषय होते हैं। इन सबका नागरिकों से अप्रत्यक्ष रूप से सम्बन्ध रहता है।

उपकानूनों का एक दूसरा समूह नगर सीमा के अन्तर्गत व्यक्तियों एवं सम्पत्तियों को प्रत्यक्ष रूप से विनियमित करने से सम्बन्धित रहता है। इन प्रकार के अध्यादेशों के सभी विषयों का नाम उल्लेख करना अत्यन्त कठिन है। इनमें शहरी जीवन एवं सेवाओं से सम्बन्धित प्रत्येक प्रकार के पुलिस विनियमन आते हैं। इनकी मुख्य रूप से नागरिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य, नैतिकता, भुविधा एवं आर्थिक जीवन को प्रोत्साहित करने के लिए बनाया जाता है। वर्तमान समय में मानवीय सम्पत्तियों के क्षेत्र में आग, बर्षा, राष्ठीयता आदि के आधार पर जो असमानताएँ बरनी जाती हैं उन सब को नगरपालिका सरकार के विनियमों का विषय बना दिया गया है।

अध्यादेशों का एक तीसरा समूह और भी होता है जिसमें यद्यपि सत्ता की दृष्टि से कम विषय आते हैं किन्तु अत्यन्त महत्वपूर्ण होते हैं। इन विषयों में जन उपयोगी कम्पनियों को शक्तियों का विशेष प्रयोग करने के लिए अधिकार प्रदान किया जाना और इस प्रकार की कम्पनियों के व्यवहार को विनियमित करना आता है। जब से जन उपयोगिताओं के सम्बन्ध में राज्य का विनियमन प्रारम्भ हुआ, उस समय से इन क्षेत्र में नगरपालिका के कार्य घट गए हैं और अनेक अधिनियम महत्वहीन बन गये हैं किन्तु फिर भी यह नियम सदैव ही महत्वपूर्ण रहता है।

कई बार नगर के निवासियों को यह ज्ञात नहीं हो पाता कि उनके जीवन का नगर अध्यादेशों के द्वारा किना नियन्त्रित एवं संरक्षित किया जा रहा है। इस दृष्टि से नगरों के बीच पर्याप्त असमानताएँ विद्यमान रहती हैं। छोटे स्थानों में राजधानी प्रदेश के प्रकार एवं परिस्थितियों वाले नगरों

की भावना ध्याइतों का उप-कानूनों की सहायता से होता है। इसके प्रति-
रिक्त कुछ शायदों में विभिन्न समयों द्वारा नगरों के लिए धनक निवेश कानून
परिषद विचारित है जो कि अध्यादेशों का स्थान ले लेता है। धन नगरी में
पाठक के अनुसार अध्यादेशों का स्थान निम्न दिनांक का है कि नगर परिषद
का करने के लिए बहुत कम रह जाता है। सामान्य प्रवृत्ति सामान्य एव शीट
पाठक के लिए है। एनी स्थिति में परिषद का महत्व एवं अधिक महत्व की
मात्रा बहुत है क्योंकि यह उसे अध्यादेश बनाने की धनक प्रक्रिया प्राप्त
हो गई है। बहुत कदा व्यवस्थापिका द्वारा ही कानून है, वृत्त या परिषद को
स्थानीय विनियमों के सम्बन्ध में पर्याप्त अधिकारों की भी जाती है। धनक
नगरी में यह व्यवस्था है कि अध्यादेशों को समय-समय पर पुनर्निर्माण के रूप
में प्रकाशित किया जाता है।

इन विभिन्न अध्यादेशों का जालि करने के लिए नगर के पाठक तथा
उपरी परिषद के नियमों द्वारा प्रक्रिया निर्धारित कर दी जाती है। उनमें
यह बात दिया जाता है कि प्रस्तावों को निर्दिष्ट रूप में प्रस्तुत किया जाए
समय। एनी, स्थिति बाधन विचारित, नगरी का गुनाया जाए धनका नही,
साधारण रूप से इनका पालन करने के लिए आवश्यक बहुत प्रकाशित हुआ,
मगर के निवेदाधिकार के रूप में किता बहुत प्रकाशित हुआ, मनमाने का
सहायक, तथा हुआ, इस प्रक्रिया में परिषद अध्यादेश एवं नगरों का क्या महत्व
होगा, परिषद की प्रक्रियाओं के अधिनस्थ रखने का क्या तरीका होगा, धादि-
मादि। वेग सामान्य व्यवहार के अनुसार कि भी प्रस्तावित नगरपालिका
व्यवस्थापन को प्राप्त करने के लिए ही या तीन बाधन किए जाते हैं। इसमें
नगरी व बाधनियों का गुनाये को व्यवस्था की जाती है। प्रवृत्ति नियम के
अनुसार परिषद साधारण बहुमत से व्यवस्थापन करती है किन्तु यदि मगर
द्वारा निर्देशाधिकार का प्रयोग किया गया है तो उसमें लिए एक महापौर
बहुमत जरूरी बन जाता है।

नगरपालिका के अध्यादेश, नगरों की प्रक्रियाओं की उन सोमाओं से
बाधन नहीं या सकते का कि राज्य के अधिनस्थ एक कानूनों द्वारा निर्धारित
कर लिए जाते हैं। स्वायत्तता द्वारा इन अध्यादेशों की जांच की जा सकती
है। नगर परिषद द्वारा या अध्यादेश थारित किए जाते हैं, उनमें स्थानीय
पुनित में सम्बन्धित अध्यादेशों की सहायता करी है। राज्य द्वारा नगरों को
यह अधिकार प्रदान किया जाया है और कोई भी नगर इस हस्तान्तरण से
बाधन अधिकारों का प्रयोग नहीं कर सकता है। नगर के अध्यादेशों का प्राप्ति
नगरी, कानूनी एवं प्रक्रिया की दृष्टि से मान्यता दिला है। यही कारण
है कि सामान्यतः इसे नगर परिषद द्वारा नगर के घटानों को सौंप दिया
जाता है। कुछ नगरों में यह अधिकार चार्टर द्वारा एक अधिकारी को सौंप
दिया जाता है जो कि परिषद की प्रार्थना पर इसे ठेकार करता है। इसे
ठेकार करते समय एवं इस पर विचार करते समय सर्वे ही एटार्नी की सहा-
यता, प्राप्त की जा सकती है। अपनी प्राथमिक स्थिति में यह अन्य अनेक
छोटी-सी भी सहायता प्राप्त कर सकता है। यह नगरपालिका की विनियमन-
कारी शक्ति से परिचित रहते हुए अधीन तथा राज्य की संवैधानिक सोमाओं

का ध्यान राखता है। यह शह नगरों से भी उन विषयों की कापी प्राप्त कर सकता है जो कि विशेष विषयों पर बड़ा बनाये गये हैं। अनेक नगरपालिका सचिव, राज्य एवं मर्याद अधिकरण तथा सरकारी अधिकारियों के मध्य यादों के द्वारा मौखिक अध्यादेश तैयार किये जाते हैं। नगरपालिका की वार्षिक पुस्तिका (The Municipal Year Book) में नगरमय १८ पृष्ठ मौखिक अध्यादेशों के संक्षेप में कार्य करते हैं।

विशेषज्ञों का कार्य समाप्त हो जाने के बाद में पार्षदों का कार्य प्रारम्भ होता है। वे कानून बनाते हैं। सामान्यतः प्रत्येक नये प्रयाम को घोर परिपद के सदस्यों का एक आलोचनात्मक दृष्टिकोण रहता है। परिपद के व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य का प्रविधा एवं कानूनी पहलू रहता है उसी प्रकार एक राजनैतिक पहलू भी रहता है।

परिपद की जनता के माध्य निरन्तर सम्पर्क बनाये रखने के लिए समाचार देखभास रखनी होती है। छोटे समाजों में यह नागरिकों की समस्याओं की प्रत्यक्ष रूप से सुन सकती है। जब भी कभी एजेन्डा में महत्वपूर्ण प्रश्न उठ खड़े होते हैं तभी जनता की राय उन प्रश्नों के सम्बन्ध में मानी जाती है। बड़े राजधानी क्षेत्रों को छोड़कर अन्य स्थानों पर पार्षदों एवं उनके चुनाव क्षेत्र की जनता के बीच के सम्बन्ध-प्रत्यक्ष एवं अनौपचारिक होते हैं। परिपद के साप्ताहिक संस्था पार्षद सत्र जनता के लिए खुले रहते हैं ताकि कानून बनाने की प्रक्रिया का संचालन सही प्रकार से किया जा सके। प्रस्तावित अध्यादेशों पर जो भी नागरिक अपना विचार प्रकट करना चाहते हैं उनको ऐसा करने के लिए आमन्त्रित किया जा सकता है। परिपद-प्रबन्धक योजना के माधीन प्रबन्धक प्रायः परिपद की बैठकों में उपस्थित रहता है। अन्य दूसरी योजनाओं के माधीन भी एटार्नी, इन्वीनियर एवं अन्य प्रमुख अधिकारी परिपद में उपस्थित रहते हैं जो कि उनमें उठने वाले प्रश्नों का जवाब दे सकें, आवश्यक सूचना प्रदान कर सकें तथा बाद-विवाद के माधीन विषयों पर परामर्श प्रदान कर सकें। जब प्रत्येक सब कुछ कह चुकता है तो परिपद के सदस्य कानून बनाने का अपना अन्तिम उत्तरदायित्व पूर्ण करते हैं।

(२) वित्तीय शक्तियाँ (Financial Powers):—नगर परिपद को पहले वित्तीय क्षेत्र में पर्याप्त अधिकार प्राप्त थे किन्तु धीरे-धीरे ये अधिकार अन्य निकायों एवं अधिकारियों को सौंपे जाने लगे। वर्तमान समय में अधिक नगरपालिकाओं में यद्यपि नगर के वित्त पर अविभाज्य शक्तियों का प्रयोग नहीं करती किन्तु फिर भी परिपद को इस महत्वपूर्ण क्षेत्र पर पर्याप्त अधिकार अब भी प्राप्त हैं। इन क्षेत्र में परिपद को अनेक प्रकार के कार्य करने होते हैं। यह अधिक बजट भी स्वीकार करती है तथा उसके सम्बन्धन अनुदान अध्यादेश को पास करती है। साथ ही आवश्यक धन प्राप्त करने के लिए को प्रयास करता है। अध्यादेशों को बनाने पर अपनी

स्वीकृति प्रदान करती है। इसका द्वारा समा महत्वपूर्ण ठेका पर हाक उ प्रदान की जाती है। इसके अतिरिक्त महत्वपूर्ण खरीददारियां, बिलों का भुगतान आदि कार्य भी उनकी स्वीकृति के बिना नहीं चले पाते। यह श्रमक वर्ग का वास्तविक आंकड़ बनती है। यह उन बौनों का नामोल्लेख करती है जिसमें कि नगर पात्र को जमा किया जाता है। यह बरों के उद्देश्य के लिए स्थानीय मूल्यांकनकर्ता द्वारा नियमन समिति के मूल्यांकन के बीच समन्वितकरण करता है।

वित्तिय क्षेत्र में परिषद द्वारा जो भी कार्य सम्पन्न किए जाते हैं वे प्रायः प्रत्यक्षीय प्रकृति के होते हैं। यहाँ तक कि बजट भी अधिकांश अधिकृत एवं वय तक ही प्रभावों रहता है। यही कारण है कि अधिकतर नगर प्रदान विभागीय कार्यों को सम्पन्न करने के लिए सम्पादकों का उपयोग न करके प्रत्यक्ष या का सहारा लेती है।

परिषद द्वारा जिस रूप में वित्तिय प्रकृति के कार्यों का संचालन किया जाता है उसका भी कार्यों का संचालनक भी रूप में कहा जा सकता है। यहाँ पर संचालन ३३३ के कार्यों (Directorate Functions) को भी कानूनी रूप में व्यवस्थित है। प्रशासकों द्वारा ही सम्पन्न किया जाता है किन्तु नगर प्रशासनात्मिकी के जीवन को नियमित करने से न हाकर अन्य कार्यों से रहता है। इस प्रकार परिषद के सदस्यों का न केवल एक कानूनदारा के रूप में कार्य करना होता है किन्तु वे नियमा के संचालक सम्पन्न के रूप में भी कार्य करते हैं। जो नगर परिषद व नगर बजट के माध्यम से वित्तिय नीतिगत तय करने के पुर्णतः विकास के लिए योजनाय बनाते हैं। विभागीय संगठनों का समन्वयन करते हैं तथा स्थीयत मन्थनी मोर्चिक नीतियां तय करते हैं। वे नगर प्रशासक संचालक प्रकृति के रूप में सम्पन्न करते हैं। परिषद के सदस्यों द्वारा ही यह तय किया जाता है कि प्रत्येक विभाग द्वारा प्रत्येक रूप क्या कार्य किए जा सकते हैं। परिषद व नगर प्रशासक नगरपालिका विभागों के संचालक होते हैं इसलिये वे नगर विभागों के प्राथमिकीय सम्पन्न में वास्तविक पाठ्य प्रावधानों के अधीन समन्वितकरण करते हैं। जो कमी परिषद व सदस्यों द्वारा कमचारियों के कानून, राजनराती पत्रों में का सम्पन्न में नियम बनने जाते हैं तो उन्हें स्थानीय मानकों में निश्चया प्रदान करने का धन्य प्रवर्तन प्रकृति होता है।

यह नगर प्रशासक वित्तिय क्षेत्रों में नगरपालिका प्रदान व सम्पन्न नहीं रहता। नगरपालिका का संचालन समन्वितकरण भी वह एक उक्तताही कार्यों को सम्पन्न कर सकता है, उदाहरण के लिए परीक्षाएं कराना उक्तताही सम्पादकों को मूखी नगर प्रदान आदि-आदि। किन्तु फिर भी उससे बर्गही मर्ती वीर्यकरण बाल, काइ वी दानों, केव निवृत्ति, के वधान आदि से सम्पन्न मूत्र नीतियों का निष्पत्ति प्राप्त द्वारा किया जाता है। वित्त पर नियंत्रण रख

कर परिषद, नगरपालिका के कमचारियों की संख्या एवं गुण के सम्बन्ध में नी नीति निश्चित करती है।

वर्तमान काल के कुछ होमरूल चार्टरों ने तथा ऐच्छिक कानूनों ने नगर को संगठनात्मक बनावट बहुत कुछ परिषद की स्वेच्छा पर छोड़ दी है। परिषद ही यह तय करती है कि नगर सरकार में कितने प्रशासकीय विभाग होंगे तथा इन विभागों का कौन-कौन से कार्य भौने जायेंगे। इन बातों को तय करते समय परिषद बहुत कुछ अपनी स्वेच्छा से काम लेती है। विभागों तथा उनकी आन्तरिक बनावट का स्थापित करने वाले अध्यादेशों को प्रायः प्रशासनिक संहिता (Administrative Code) कहा जाता है। अधिकांश चार्टर ही अपने मौलिक कानून में नगर के प्रशासनिक संगठन का रूप तय कर देते हैं। राष्ट्रीय नगरपालिका लीन के मांडल चार्टर में वित्त-विभाग, सेवा वगैर विभाग, नियोजन आयोग आदि का वर्णन किया गया है किन्तु फिर भी इसमें परिषद को यह शक्ति प्रदान की गई है कि वह प्रबन्ध की मिसरिग के बाद प्रायः प्रशासकीय विभागों की स्थापना कर सके तथा समागों के कार्यों का वितरण कर सके। ऐसे कुछ एक ही चार्टर हैं जिन्होंने वास्तविक व्यवहार में परिषद को इस प्रकार की शक्तियाँ सौंपी हैं।

नगर परिषद को विषयों की जाच के सम्बन्ध में शक्तियाँ सौंपी गई हैं। इन शक्तियों का प्रयोग वह तब करती है जब कि किसी ने अपने व्यक्तिगत कर्तव्यों का पालन न किया हो। मांडल चार्टर द्वारा यह कहा गया था कि नगर परिषद किसी भी विभाग, भविष्य या कार्यालय के सम्बन्ध में पूछताछ कर सकती है तथा नगरपालिका के मामलों में जाच कर सकती है। इस प्रावधान को व्यवहार में प्रायः प्रयुक्त किया जाता है।

(३) प्रशासकीय शक्तियाँ (The Administrative Powers):— परिषद द्वारा पारित प्रस्तावों का सम्बन्ध प्रायः प्रशासकीय विषयों से रहता है। प्रशासन के सम्बन्ध में परिषद को प्राप्त शक्तियाँ अपेक्षाकृत कम प्रभावशील होती हैं। परिषद अपने प्रस्ताव (Resolution) द्वारा किसी भी अधिकारी को यह निर्देश प्रदान कर सकती है कि वह कानून द्वारा बाध्य अपने दायित्वों को पूरा करे। प्रशासकीय अधिकारियों को निर्देशन प्रदान करने का परिषद का यह कार्य स्वयं प्रशासन में योगदान करने से भिन्न होता है। निर्देशन का अर्थ तो केवल रास्ता दिखाना होता है जबकि योगदान में परिषद को स्वयं कार्य करना होता है। एक मंचालक के रूप में परिषद के सदस्य नीति सम्बन्धी मामलों पर अपना हाथ रखने लगते हैं किन्तु कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग करते हुए वे एक कदम और आगे बढ़कर उस नीति के क्रियान्वयन का भी पर्यवेक्षण करने लगते हैं। एक परिषद को प्रशासन या कार्यपालिका के क्षेत्र में कितनी शक्तियाँ प्राप्त होंगी, यह बात बहुत कुछ नगरपालिका सरकार के उस रूप पर निर्भर करती है जिसके आधीन वह कार्य कर रही है। सरकार के शक्तिशाली मेयर के रूप में परिषद को कार्यपालिका शक्तियाँ प्राप्त नहीं होतीं। दूसरी ओर कमजोर मेयर वाली सरकार के आधीन परिषद नियुक्तियाँ आदि से सम्बन्धित अनेक प्रशासकीय कार्य करती है। इस व्यवस्था के आधीन मेयर द्वारा पुस्तक के प्रमुख, पब्लिक सेवा के प्रमुख,

जन कार्यों के मण्डल, जनस्वास्थ्य मण्डल तथा अन्य अधिकारियों, मण्डल। एवं आयोगों से सम्बन्धित नियुक्तियों की जाती है। यह परिषद के हाथ में यह शक्ति रहती है कि वह मेयर द्वारा प्रशासकीय पदों पर की गई इन नियुक्तियों को स्वीकार करे अथवा अस्वीकार कर दे। इस व्यवस्था के अन्तर्गत सदैव यह ध्यान रखा जानी चाहती है कि अपन द्वारा की गई नियुक्तियों पर स्वीकृति प्राप्त करने के लिए कार्यपालिका का परिषद के सदस्यों के साथ सौदेबाजी करनी होगी। कार्यपालिका को कमजोर एवं शक्तिहीन बना देने पर जनमानस में उत्तरदायित्व के प्रति कई एक भ्रम पैदा हो जाते हैं। वैसे मेयर का ही उसके विभागीय अधिकारियों तथा उनके कार्यों के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है इसलिए उसे शक्तिहीन बनाना एवं परिषद को प्रशासकीय शक्ति सौंपना प्रशासन के मूल सिद्धांतों के विपरीत है। कमजोर मेयर वाली सरकार के अधीन परिषद की कुछ समितियों में विभक्ति कर दिया जाता है। ये समितियाँ प्रशासकीय कार्यों पर पर्यवेक्षण रखने की दृष्टि से बहुत कुछ करती हैं। इसी व्यवस्था के कारण कमजोर मेयर बना व्यवस्था का सम्पन्न करके उसके स्थान पर शक्तिशाली मेयर या परिषद-प्रद-वक्क योजनाओं को दब-माया गया। वर्तमान प्रशासन में उत्तरदायित्व से सम्बन्धित स्पष्टता को एक महत्वपूर्ण तत्त्व माना जाता है। इसके अभाव में जनक उत्कर्ष तथा भ्रम पैदा हो जाते हैं।

वर्तमान काल में जो परिषद-प्रद वक्क बाहर धपनाये जा रहे हैं उनमें यह व्यवस्था की जाती है कि नियुक्तियों एवं पदविमुक्तियों की कार्यपालिका शक्तियों को परिषद के हस्तक्षेप से अछूता रखा जाये। परिषद-प्रदवक्क योजना में परिषद की प्रवक्क की नियुक्ति एवं पदविमुक्ति के सम्बन्ध में

... को नियुक्त एवं ... है, उसके ऊपर ... ता। उसे परिषद से अपन द्वारा की गई नियुक्तियों पर स्वीकृति मागन की आवश्यकता नहीं होती। परिषद एवं प्रवक्क के बीच सहयोग पूर्ण सम्बन्ध रहने पर इन नियुक्तियों एवं पदविमुक्तियों के विषयों को लेकर किसी प्रकार का सपन या अनिरोध उत्पन्न नहीं होता। एक मॉडल चार्ट में यह प्रयास किया जाता है कि परिषद को विभागीय पदों पर नियुक्तियाँ करने के कार्य से राहत प्रदान की जाय। आयोग व्यवस्था के अधीन, व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों को एक छोटी परिषद में संयुक्त कर दिया गया। आयोग के सत्य संगति रूप से व्यवस्थापन का कार्य करते हैं जब कि व्यक्तिगत रूप से प्रत्येक आयुक्त प्रशासनिक विभाग का पर्यवेक्षण करता है।

(४) जन सम्पर्क सम्बन्धी कार्य (Functions Related to Public Relations)—जब परिषद के सदस्यों द्वारा व्यवस्थापन, निर्देशन, कार्यपालिका, एवं प्रशासन आदि के क्षेत्र में जनक महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न किये जाते हैं तो स्वाभाविक रूप से वे जन-सम्पर्क के क्षेत्र में भी महत्वपूर्ण कार्य करते हैं। परिषद इन विभिन्न क्षेत्रों में जो भी गिर्य लेती है उनको पर्याप्त रूप से प्रकाशित किया जाता है ताकि अधिकाधिक लोग उसे जान

सकें। इनके साथ ही क्रियाशील एवं शैक्षिक वर्ग के नागरिकों को इन निर्णयों का अर्थ एवं महत्व स्पष्ट किया जाता है। यद्यपि नगरपालिका के प्रशासकों एवं कर्मचारियों को भी इस सम्बन्ध में कुछ उत्तरदायित्व सौंपे जाते हैं—वे देखें कि लोग नगर प्रशासन के सम्पर्क में आते हैं और नगर के मामलों को मनी प्रकार से समझ पाते हैं अथवा नहीं; किन्तु फिर भी नगर परिषद के सदस्य इस दायित्व को अभी प्रकार से निभा सकते हैं क्योंकि वे राजनैतिक प्रक्रिया के आधीन प्रमुख नागरिकों के घनिष्ठ सम्पर्क में आते हैं। यदि नगर परिषद के सदस्य यह अनुभव करते हैं कि नगर चार्टर में कोई संशोधन किया जाना चाहिए अथवा नये प्रकार के बाण्ड प्रसारित किये जाने चाहिये तो यह उसी का प्रमुख कर्तव्य हो जाता है कि इस आवश्यकता को जनता में संचारित करे तथा उसके पक्ष में तर्क प्रदान करे। कई बार ऐसे प्रस्ताव भी किये जाते हैं जिन पर जनता की स्वीकृति को आवश्यक मान लिया जाता है। परिषद के सदस्यों के हाथ में जन-सम्पर्क स्थापित करने के लिए अनेक साधन रहते हैं। उदाहरण के लिए वे टेलीफोन पर प्रमुख नागरिकों से बात करते हैं, सेवा-क्लबों में पाताएं करते हैं, रेडियो का व्यापक प्रयोग करते हैं, प्रतिवेदकों के प्रश्नों का जवाब देते हैं तथा टेलीविजन के सामने उपस्थित होते हैं।

प्रशासक वर्ग के लोग अपने आपको पदों के पीछे रख कर कार्य कर सकते हैं। किन्तु निर्वाचित प्रतिनिधि के रूप में राजनीतिज्ञ ऐसा करने में असमर्थ रहेंगे क्योंकि उनके नापसों, भगदों एवं दलीय गतिविधियों की कहानियाँ, समाचार पत्रों का एक महत्वपूर्ण पान्न होती हैं। परिषद के सदस्यों को चाहिए कि वे अपने कार्यक्रमों एवं नीतियों को जनता के सम्मुख स्पष्ट करते समय अपना नाम और चेहरा भी लोकप्रिय बनाएं। कई विचारकों का मत है कि जन-सम्पर्क का एक नियेधात्मक पहलू भी होता है। जो लोग नगर सरकार के कार्यों से निरन्तर रूप से परिचित नहीं रहते, वे स्थानीय कार्यों के सम्बन्ध में कई एक गलत धारणाएं बना लेते हैं। कर-दाताओं के रूप में जनता की कुछ बुद्धिपूर्ण समस्याएं होती हैं और उन समस्याओं के सम्बन्ध में वे यदाकदा फोन पर नगर सरकार के अधिकारियों से सम्पर्क बनाए रखना चाहते हैं। यदि परिषद के सदस्य इस प्रकार की पूछ-ताछ का जवाब स्वयं नहीं देते हैं तो जनता को यह जानना पड़ता है कि कौन सा अधिकारी यह जवाब दे मकेगा। जब एक परिषद के कार्य के सम्बन्ध में सभी मतदाता यह स्पष्ट रूप से जानते हैं कि वह क्या करता है तो उसके पुनः निर्वाचित होने के अवसर बढ़ जाते हैं।

केवल यही आवश्यक नहीं है कि परिषद के सदस्य केवल तथ्यों के सम्बन्ध में जानकारी रखें किन्तु यह भी जरूरी है कि वे उन तथ्यों का नीति के सन्दर्भ में मूल्यांकन करें। सांसारिक शब्दों में यह कहा जाता है कि केवल यह जरूरी नहीं है कि वह वृषों को देखे वरन् यह भी जरूरी है कि वह पूरे जगम पर दृष्टिपात करे। कई एक पारपद तो ऐसे होते हैं जो कि अपना व्यक्तिगत व्यवसाय, काम एवं व्यापार करते हुए भी सनितियों के कार्यों, आर्थों एवं विशेषज्ञों के प्रतिवेदनों के सम्बन्ध में भी पर्याप्त समय

संच करते हैं। पारिषद द्वारा जो विविध कार्य किए जाते हैं, उनमें उसे जनक विधायकों, जैसे थाना, वडा अधिकारी, नगर समिति, मुख्य कामपालिका, धादि का तकनीकी परामर्श प्राप्त करना होता है। अन्य में वही निर्णय होता है और उन निर्णयों के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी होता है।

एक परिषद का सदस्य स्थित सेवाओं को बढ़ाने या प्रसारित करने की सोच सकता है किन्तु उसे राजनैतिक रूप से यह भी ध्यान में रखना चाहिए कि एक निश्चित समय में वह जनता को क्या प्रदान कर सकेगा। उसे अपनी महत्वाकांक्षाओं एवं तथ्यों की कठोरता के बीच एक मनुष्य स्थापित करना होता है। वह विभिन्न दृष्टिकोणों के बीच समझौतापूर्ण निर्णय को अपनाता है। बस उसे कोई भी सफलता प्राप्त करने के लिए बहुमत को अपने साथ लेकर चलना होता है और बहुमत प्राप्त करके ही मंत्रियों से दूर रहता है। कोई भी कार्यक्रम चाहे वह जितना ही वैज्ञानिक न हो, उसे जब समय तक साकार नहीं किया जा सकता जब तक कि जनता उसे न मान ले। परिषद के प्रध्यादेशों को जनता की पसन्द और नापसन्द के मापदण्ड के आधार पर मूल्यांकित किया जाता है। यदि किसी नए प्रध्यादेश द्वारा भ्रष्टाचार पुराने प्रध्यादेश में संशोधन द्वारा किसी व्यापारिक या व्यावसायिक हित को नुकसान होता है तो वे बड़ी जल्दी ही प्रतिक्रिया करने लगते हैं। यदि परिषद के सदस्य जनता के सोचने-विचारने के दम, उसके मूल्य एवं प्राथमिकताओं से दूर रहते हैं तो उनके द्वारा अपनाई गई नीतियों को व्यापक जनविरोध का सामना करना होता है। जब भी कभी कोई प्रवृत्ति की बात साकार की जाती है तो उसके लिए धन की आवश्यकता होती है।

मनुष्यों के कारण नए कर लगाए जाते हैं जबकि सेवा सम्बन्धी नए कार्य लगाने पड़ते हैं। इस प्रकार स्थानीय सरकार के कार्यों में खर्च होने वाला धन जनता की जेब का एक प्रमुख भाग होता है। ऐसे पर्याप्त पुनिसर्ग जन स्वास्थ्य के प्रसारण का विकास अथवा मनोरंजनात्मक कार्यक्रमों की

... कारण बन जाती है।
... के साथ नाग-
... मान कर भागे

बढ़ना पड़ता है। परिषद का एक बुद्धिमान तथा आदर्श सदस्य यह प्रयास करता है कि नागरिक गुविषाओं को बढ़ाए और इस रूप में बढ़ाए कि अधिक जन विरोध का सामना न करना पड़े। परिषद के सदस्यों को राजनैतिकों की जाति का होने के कारण सन्देश की दृष्टि से देखा जाता है। इनके प्रति अनेक विराधपूर्ण प्रतिक्रिया की जाती हैं किन्तु फिर भी वे ऐसे कार्यकर्ता होते हैं जो कि प्रशासन को बहा कियाधीन करने का प्रयास करते हैं जहां कि वह प्रारम्भ होता है। परिषद के सदस्यों के कुछ करने-बढ़ाने तरीके होते हैं। परिषद के सदस्यों के व्यक्तित्व का परिचय देते हुए यह बताया जाता है कि उनमें सेवा की भावना रहती है, वे प्रमुख नागरिकों के नामों और चेहरों से परिचित रहते हैं। किसी भी सकट के समय वे उस समय तक विचार करते रहता चाहते हैं जब तक कि मतदान के पक्ष का निर्णय न करें। इनके साथ

समझौता किया जा सकता है। वे प्रचार के विरहीन नहीं होते, वे प्रशासकों को अपने साथ ऐसे लेकर चलते हैं जैसे बाटे में नमक और विशेषज्ञों से सहायता कुछ अधिक लेते हैं। जैसे वे वय सामान्य प्रतामक होते हैं, उनमें कार्य करने की लगन होती है और प्रतीक्षा के लिए पर्याप्त धीरज भी होता है। प्रायः वे अपने आपको पुनः निर्वाचन के लिए प्रस्तुत करते हैं।

कई एक राजनीतिज्ञ यह प्रचार करने में रुचि लेते हैं कि वे जनता की सेवा के लिए अपना सब कुछ बलिदान करने के लिए तैयार हैं। यह भ्रमिती प्रचार के लिए पर्याप्त उल्लेखनीय मानी जा सकती है। यह कहा जाता है कि नगर परिषद की सदस्यता एक वर की सदस्यता के समान है जहां कि सदैव कुछ-न-कुछ होता रहता है। नए परामर्श बनते हैं, नई बैठक योजना बनती है तथा नए ठेके किए जाते हैं। इन सभी के सम्बन्ध में परिषद के सदस्यों को कुछ-न-कुछ करना होता है। पारषद को मत देने का अधिकार है और जब वह अपने इस अधिकार का प्रयोग करता है तो कुछ करने या न करने का निर्णय सामने आता है। कई एक पारषद जनता की सेवा-भावना से कार्य शुरू करते हैं किन्तु बाद में उन्हें आत्म-सन्तोष होने लगता है। मौलिक रूप से वे किसी भी कार्य को इसलिए करते हैं क्योंकि वे उसे करना चाहते हैं। उनकी प्रकृति के सम्बन्ध में लिखते हुए मि. ब्रोमैज (Bromage) ने बताया है कि वह इस प्रकार का व्यक्ति होता है जो कि हाथ मिलाता, बात करना और परिचय बढ़ाना पसन्द करता है। यदि ऐसा नहीं होता तो वह अपने घर में बैठ कर पत्राचार पढ़ता, विपुल ऐनों के साथ खेलता, रेडियो सुनता अथवा टेलीविजन देखता रहता है।¹

पारषदों के अन्य कार्य [Other Functions of Councilmen]—परिषद के सदस्यों द्वारा किए जाने वाले सभी कार्यों में हम उक्त शीर्षकों में ही मर्यादित नहीं कर सकते। उनके कार्य, व्यवस्थापन, निर्देशन, कार्यपालिका, प्रशासन एवं जन-सम्पर्क आदि की सीमाओं में ही संकुचित नहीं रहते। इसके अतिरिक्त कई एक होमरूल वाले राज्यों में परिषद चार्टर सम्बन्धी संशोधनों को स्थानीय जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत करती है। जहां कहीं नगर परिषदों का होमरूल के प्राथमिक चार्टर में परिवर्तन से सम्बन्धित प्रस्ताव करने का अधिकार रहता है वहां उसकी स्थिति राज्य की व्यवस्थापिकाओं में मिलती है जो कि राज्य के सचिवालय के सम्बन्धित संशोधनों को मनवानाओं के माध्यम से रख सकती है। जो चार्टर व्यवस्थापिका के विदेश अधिकारियों द्वारा, सामान्य कानून द्वारा या स्वेच्छापूर्ण कानूनों द्वारा बनाए जाते हैं वहां परिषद को यह शक्ति नहीं होती कि जनता के सम्मुख संशोधन प्रस्तुत कर सके। जैसे सामान्य रूप से यह व्यवहार सभी होमरूल वाले राज्यों में पाया जाता है किन्तु

1. *...*

फरमो मनेछोटा धोर कोमोराछे इस सामान्य नियम के प्रसार है। मोदीयो राज्य मे परिषान के अनुसार होयकत पाटोरो मे किए गए संगोपना को मनशाओ के समुन तथा प्रस्तुत किया जा सकता है जबकि नगर परिषद को जिहाई बहुत प्रयत्न यह स्वीकार कर ले। पाटोरो में संगोपन करने की शक्ति धनो प्राप्त पदार्थ महत्वपूर्ण है क्योंकि नगर पाटोरो में भूतोपनी का कार्य कई बार यह होता है कि सरकार का रूप बदल दिया जाता है।

कुन विचार कर अनु स्थिति वा धन्यजन करने के बाद यह निष्कर्ष दिया जा सकता है कि परिषद स्थानात् सरकार के प्रत्येक रूप में एक मुख्य प्रशासकीय विभाग होती है। प्रत्येक परिषद को धन्यजन पारित करने की, विनियोग बनाने की, कर निर्धारित करने की तथा प्रशासनिक कार्यों की जांच करने की शक्ति रहती है। नगरपालिका की धन्यजन बनाने की शक्ति पर नगरपालिका निम्नलिखित मुख्य रूप से नवीय व्यवस्था पर आधारित है। इसका कारण यह है कि धन्यजनको द्वारा समय-समय पर स्पष्ट किए गए संबंधित निम्नलिखित मुख्य राज्य धन्यजन के धन्यजन जीवन को प्रभावित करते हैं। नगर सरकार द्वारा बनाए गए धन्यजन के धन्यजन की विभिन्न मांगों के आधार पर किया जाता है, उदाहरण के लिए संप्रदाय, कानून एवं धन्यजन, राज्य के धन्यजन तथा कानून, धन्यजन। राज्य व्यवस्थापिकाओं की धन्यजन नगरपालिका की परिषदों की धन्यजन पुनरीक्षा की धन्यजन में व्यवस्थापन करती है। जिस प्रकार से एक सामान्य निम्नलिखित के रूप में राज्यो पर धन्यजन धन्यजन द्वारा धन्यजन जाती है उसी प्रकार राज्यो की व्यवस्थापिका नगर धन्यजन की व्यवस्थापन शक्तियों की धन्यजन करती है। प्राकृतिक नगर मे परिषद प्रशासन की निम्नलिखित देने मे भाग लेती है। नगर-नगर मे व्यवस्थापन प्रशासन में स्वयं भी उत्तर जाती है। जहाँ तक जन-गणतन्त्र से सम्बन्धित कार्यों वा धन्यजन है, उनमें परिषद के प्रत्येक सदस्य को धन्यजन रूप से उत्तरना होता है।

उपरोक्त कार्यों के धन्यजन होम रूप वाली राज्यो की परिषदें अपने स्वयं के धन्यजन का धन्यजन करने और उनमें संगोपन करने के धन्यजन योगदान करती है। कमजोर मेयर वाले नगरों मे परिषद धन्यजन सामान्यी कार्यों में धन्यजन रूप से भाग लेती है। यहाँ यह मेयर द्वारा की गई प्रशासकीय पदों पर नियुक्तियों को स्वीकृत तथा धन्यजन करके महत्वपूर्ण योगदान करती है किन्तु शक्तिशाली मेयर वाली व्यवस्था में ऐसा नहीं किया जाता। धन्यजन व्यवस्था वाले नगरों में परिषद व्यवस्थापकों एवं प्रशासकों के धन्यजन के रूप में कार्य करती है। इस प्रकार यहाँ एक बहुलवादी कार्यपालिका कार्य करती है। परिषद धन्यजन योजना में परिषद प्रशासन नहीं करती किन्तु यह मुख्य कार्यपालिका की नियुक्ति, पद-विमुक्ति एवं निम्नलिखित की शक्ति रखकर उस पर धन्यजन रखती है। विभिन्न नगरों में परिषद की धन्यजन के बीच जो धन्यजन पाए जाते हैं, वे नगर सरकार के रूप पर धन्यजन होते हैं।

नगरपालिका का प्रशासकीय प्रबंध

[ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OF
MUNICIPALITY]

सरकार चाहे किसी भी स्तर की हो; उसका संचालन, सफलता एवं सार्थकता बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करती है कि उसका प्रशासन एवं संगठन कितना कुशल एवं उपयुक्त है। सरकार द्वारा बनाई गई नीतियाँ प्रशासन के हाथों में पहुँकर ही रूप पाती हैं। यही कारण है कि संयुक्त राज्य अमरीका की प्रत्येक स्तर की सरकार लोक प्रशासन से सम्बन्धित विषयों पर विशेष रूप से ध्यान देती है। जब कभी प्रशासनिक संगठनमें कोई परिवर्तन आना है तो सरकार का रूप भी बदल जाता है। पहले प्रशासन की यह कार्य सीमा गुना कि वह कुछ भी न करे और यदि करे तो बहुत छोटा कार्य करे। प्रशासनिक कार्यों से सम्बन्धित इस स्थितिवादी नीति के परिणामस्वरूप सरकार का एक विशेष रूप सामने आया। किन्तु जब जनता के नागरिक एवं आर्थिक विकास को प्राप्त करने के लिए सरकार के रूपों में वृद्धि से सम्बन्धित नीति पर जोर दिया जाने लगा तो सरकार का रूप समाजवादी बन गया। इस परिवर्तन के साथ ही प्रशासन के संगठन में भी नवानुक्रम नवीनताएँ लानी पड़ी। जब सरकार का मस्बान छोटा होता है और उसमें अपेक्षाकृत पोंडे कार्य करने वाले कुछ व्यक्ति रहते हैं तो प्रशासन के महत्व को अधिक स्पष्ट रूप से नहीं समझा जाता किन्तु जब परिस्थितियाँ इससे निम्न होती हैं अर्थात् सरकार का रूप बहुत बड़ा होता है तो प्रशासन सीधे ही व्यवस्थान एवं न्यायाधिकरण की अपेक्षा अधिक महत्व प्राप्त कर लेता है।

जब तक प्रशासन की ओर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया जाता तब तक किसी नगर को इस प्रकार संचालित करना, उसकी वित्तीय व्यवस्था करना तथा उसे समन्वित करना मुश्किल रहेगा कि वह अपना भी अधिक प्रभावशाली रूप में तथा अधिक दक्षिण के साथ सेवा कर सके। इस मान्यता के बावजूद पर यह बड़ा अनुसंधान है कि लोक प्रशासन से सम्बन्धित प्रश्न प्रत्येक प्रत्येक सरकारी इकाई में उठते हैं चाहे वह कितनी ही कमजोर एवं अक्षमशाली क्यों न हो। सरकार को इकाई चाहे नगर हो अथवा कान्टो; राज्य, राष्ट्र या अन्तर्राष्ट्रीय निकाय में ये कुछ भी हो किन्तु उसमें प्रशासनिक प्रबन्ध एवं संगठन का महत्व समान रूप से रहता है। इस दृष्टि से कुछ विचारकों

का यह बहुत ना यतिन्यासित नहीं है कि सभी सगठित मानवीय प्रशासन प्रशासन की समस्या रहती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में नगरपालिका प्रशासन का अध्ययन राज्य एवं राष्ट्र के प्रशासन से अधिक महत्वपूर्ण समझा जाता है। मन्थनन इनका कारण यह है कि नगर सरकार द्वारा नागरिकों की नागरिक एवं दैनिक आवश्यकताओं को पूरा किया जाता है। इसके प्रतिनिधित्व प्रशासन का प्रबंध नगर-स्तर पर प्रमुखी प्रकार दिया जा सकता है।

नगरपालिका प्रशासन का मगटा एक प्रबंध विश्व प्रकार दिया जाय, एक मुख्य में यह एक तरफ का प्रबंध उत्तरनाय रूप में होता है। इनमें सरकार के रूप का प्रभाव बहुत महत्वपूर्ण रहता है। शक्तिशाली मगर और परिपक्व-व्यवस्था तथा परिपक्व-प्रबंधक व्यवस्था के माध्यम यह प्रभाव दिया जाता है कि एक सगठित कार्यशास्त्रों की स्थापना की जाय या कि नागरिकों का प्रशासनिक लिए एकीकृत रूप उत्तरदायी हो। यह विश्व माध्यम व्यवस्था एक कमजोर मगर योजना में नहीं आनायी जा सकती। सरकार के पूर्वोन्मुख रूप में मेयर द्वारा जो पल नहीं निपुणियों की जाती हैं उन पर परिपक्व की रूप लेना तथा रबीट्टि प्राप्त करना जरूरी समझा जाता है। मगर रूप में नागरिकों की शक्ति को सामुहिक में विभाजित कर दिया जाता है जो कि मगर रूप में नगर परिषद के रूप में कार्य करते हैं तथा व्यक्तिगत रूप में पला घलन विभागा के अध्यक्षों के रूप में कार्य करते हैं।

नगरपालिका स्तर पर उत्तरदायित्व एवं ज ज्यों के बीच एक संयुक्त संयुक्त स्थापित करने की कहा जाता है। कई एक विचारकों का यह मत है कि जब तक नगरपालिका की कार्यपालिका की नियुक्ति पदविमुक्ति, नियंत्रण एवं सम्बन्ध के क्षेत्र में व्यापक शक्तियाँ प्रदान नहीं की जाती तब तक उनको प्रशासनिक असफलताओं एवं गड़बड़ियों के त्रिष घातावित नहीं किया जा सकता। जब प्रशासकीय नियंत्रण की मगर एवं पादरी प्रथा माध्यम के माध्यमों के बान विभाजित कर दिया जाता है तो प्रशासनिक प्रक्रियाओं का उत्तरदायित्व किसी पर भी आसानी से नहीं होना या सकता। मन्थनन यहां कारण है कि वर्तमान समय के ज ज्यों में नागरिकों की शक्तिशाली एवं एकीकृत बनान का प्रभाव दिया जाता है।

प्रशासन का अर्थ एवं प्रकृति

(Meaning and Definition of Administration)

प्रशासन अर्थ एवं अर्थ से विषय बन चुका है जिसमें विषय जाने जाने विभिन्न माध्यम एवं प्रयोग व्यावहारिक दृष्टि से परास्ति महत्व रखते हैं। इस विषय के विभिन्न पहलुओं पर व्यापक रूप से विचार किया गया है तथा अनेक सिद्धांत बनाय गये हैं। नगर स्तर पर प्रायः प्रत्येक सरकार प्रशासन के इन सिद्धांतों को किसी न किसी मात्रा में ध्यान से है ताकि अपने नदियों को सुगमता एवं सुरता के साथ प्राप्त कर सकें। एक नगर द्वारा प्रशासन के सिद्धांतों को विनियम बनाया जायेगा, यह बहुत कुछ उम्, नगर में प्रयुक्त सरकार के रूप पर निर्भर करता है। कार्यपालिका का प्रहृतवादी रूप इस बात पर निर्भर करता है कि जनता अपनी सरकार में कितना हस्तक्षेप रखना

चाहती है। इस प्रकार की कार्यपालिका प्रशासन को कमजोर करने वाला तत्व बनती है। इस प्रकार की सरकारों का इतिहास स्वस्थ प्रबन्ध के व्यवहार को विकसित करने में पूरी तरह से असफल रहा है।

जब प्रशासन के एकीकृत रूप को अपना देने की प्रवृत्ति बढ़ने लगी तो नगर प्रशासन में कुछ सुधार आया। व्यापारिक नियमों में एकीकृत कार्यपालिका की सकलताओं ने बहुत अधिक मात्रा में नगर प्रशासन को प्रभावित किया। इसके परिणामस्वरूप नगर प्रशासन के क्षेत्र में अनेक प्रसार एवं विकास किये गये। सारी शक्तियाँ मजबूत मेयर एवं परिषद प्रबन्धक में केन्द्रित कर दी गई। प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्ति एवं पद-विमुक्ति, बजट एवं खेपीकरण पर नियंत्रण, तथा प्रबन्ध के अन्य प्रयोगों को एक ही कार्यपालिका में केन्द्रित करने का प्रयास किया गया। शक्तिवाली मेयर की मतदाताओं के प्रति तथा प्रबन्धक को जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनियुक्तियों के प्रति उत्तरदायी बनाया गया। एकीकृत कार्यपालिका वाले नगरों में मेयर अथवा प्रबन्धक में से कोई भी नगर प्रशासन की गलतियों के लिये किसी अन्य को उत्तरदायी नहीं ठहरा सकता है। अपने कार्यालय से सम्बन्धित सभी त्रुटियों के लिये स्वयं वे ही उत्तरदायी होते हैं। कार्यपालिका को एकीकृत कर देने के बाद ही प्रशासकीय तकनीकों को व्यवहृत किया जा सकता है। अनेक विचारक इस सम्बन्ध में एकमत हैं कि मेयर या प्रबन्धक वाली अधिकोश शक्तिवाली कार्यपालिका अपने नागरिकों को अच्छी सरकार प्रदान करने के कार्य में अधिक सफल रहती है।

प्रशासन की प्रकृति को पारिभाषित करते हुए प्रो० एन्डरसन तथा वाइडनर ने लिखा है कि धन के निश्चित स्रोतों को देखते हुये तथा कुछ सेवाओं को सम्पन्न करने की कानूनी सत्ता एवं कर्तव्य को देखते हुए यह करना होता है कि सर्वश्रेष्ठ रूप में शक्तियाँ किस प्रकार की जायें तथा जिनका बांझित सेवामो को सफलतापूर्वक संचालन करने के लिए चयन किया गया है, उनके कार्यों को किस प्रकार संगठित प्रोत्साहित एवं निर्देशित किया जाये।¹ सेवामो की प्रकृति के आधार पर उनसे सम्बन्धित कार्यों की प्रकृति भी बदल जाती है। कुछ सेवामो ऐसी होती हैं जो कि अल्पकालीन प्रकृति की होती हैं; उदाहरण के लिये निर्माण कार्य आदि। अन्य सेवामो स्थायी एवं निरन्तर प्रकृति की होती हैं; उदाहरण के लिये जनस्वास्थ्य की व्यवस्था करना, जल वितरण का प्रबन्ध करना आदि। इन दोनों प्रकार की सेवामो से सम्बन्धित प्रशासन एक जैसा नहीं होगा। इसी प्रकार एक सरल प्रकृति की भकेली सेवा का प्रशासन जटिल प्रकृति की अनेक सेवामो के प्रशासन से भिन्न होगा। प्रशासक

1. "The nature of administration may be defined rather broadly as follows: Given certain resources in money, and the legal authority and duty to perform certain services, the question is how best to recruit, organise, stimulate and direct the work of those selected to a successful performance of the services expected."

को नशा के विभिन्न स्तरों एवं विभिन्न परिस्थितियों के अनुसार समय समय पर नशा को समायायी एवं कठिनाईयों का सामना करना होता है। यद्यपि ना परिस्थितियाँ पुराना एक स्वी नहीं होतीं किन्तु फिर भी उनका बीच कुछ निश्चित समानतायें रहती हैं।

शायद के प्रबंध में बहुत कुछ मान विचार, नियोजन सम रूप एवं व्यवस्था नियुक्त नन का आवश्यकता रहती है। ज्यों ज्यों वास्तविक कार्य की सम्पन्नता का धार नीचे चमक जाय है स्तरों कापराहक तकनाक, क्रियाय एवं उनके परिणाम महत्वपूर्ण हो जाते हैं। बीच मजो स्तरों पर समा परिस्थितियों में कुछ मान न्य प्रकृत होते हैं उदाहरण के तिन मानवाय सम्बन्धों (Human Relations) की समस्या हर स्थान पर रहती है। सदा ही यह प्रमाण करने में बहुत कुछ शक्ति एवं साधनों का व्यय करना होता है कि प्रशासक किस मजोपन्नक रूप में सदायें सम्पन्न करने के हेतु साधनों को साधन नगर प्रशासकीय रूप में तिन प्रकार के प्रकार के निर प्रशिक्षण दिया जाय। कुछ लोग नवृत्त करने एवं प्रशिक्षण करने का कार्य सफलतापूर्वक कर सकते हैं। वे प्रमाणन का कमाय में बाहिर होते हैं। इसका साथ ही लोक प्रमाणन सुकोचन के प्रबंध मनविज्ञान के वि विषया में विद्वानों द्वारा दिये गये विभिन्न अध्ययन निरार एनी साधनवाय सामने ला रह हैं जिनको कि मनवाय व्यवहार एवं प्रशासन के विद्वान्त कहा जा सकता है। इस साथ में ही जाने काफी प्रगति को देखते हुए यह माना जा जाना है कि प्रशासक विज्ञान का विकास होता और अन्य की स्वेच्छा पर प्रगति के उच्चमिताद पर पहुँच जायेगा। इस सम्बंध में सदायें साधन यह है कि प्रशासन के गत्य नगर सरकार में भी ऐसे ही होते हैं जैसे कि अन्य सरकारी इकाईयों में।

यह कहा जाता है कि प्रशासन एक सामाजिक प्रक्रिया है जिसमें कि एक समूह के सभी सदस्य कार्यात्मक दृष्टि से एक दूसरे के साथ इस सम्बन्ध रहते हैं कि साधन एवं द्वितीय की दृष्टि से परस्पर विज्ञान समन हुए भी एक हाकर कार्य करते हैं। यदि व्यक्तियों के बीच सम रूप स्थापित करना होता है तो उसके लिए अनेक मौकानों में से हाकर चुनना पड़ता है। इसका प्रथम मौकान यह है कि क्रिया के समय को स्पष्ट रूप से घोषित एवं परिभाषित किया जाय। यदि सदायें ऐसा है तिन कि दोषकार में प्राप्त किया जा सकता है तो उन उपसर्गों में विनाशिन करना होता है। दूसरे, शक्ति प्रबंध को साधन के हेतु धम विभाजन के सिद्धांत को प्रयुक्त करना है। तीसरे सभी सदस्यों की प्रवृत्तता होती है जो कि बाह्य तत्त्वों की प्राप्ति की शक्ति में प्रमाण करने का कार्य कर सके। चौथे संचार के एक साधन होने बाह्य तिनक साधन से निर्देश एवं आदेश प्रसारित तिन जा सके तथा नानान्य उद्यम में शायद मन वाले सभी लोगों को प्रमाणन के तद्वय से परिचित कराया जा सके।

उच्च जिल्पर पर विराचित प्रशासकों को कुछ विधाय कार्य सम्पन्न करने होते हैं। मनविज्ञानित मय या त्वनिपुक्त नगर प्रबंध प्रवृत्त विनाशिय अध्ययन आदि की दृष्टि से दखने पर यह दृष्ट हो जाता है कि

उनके प्रशासकीय कार्यों के तत्व, स्थिति का अध्ययन करने के बाद सामने आते हैं। इन जोप के प्रशासकों द्वारा जिस संगठन की अध्ययन की जाती है उसमें तथा उसकी सामान्य प्रक्रियाओं में ये निरन्तर नियोजन एवं पुनर्नियोजन करते रहते हैं। दूसरे, ये अपने द्वारा बनायीं गई योजना के अनुसार संगठन को बनाने एवं पुनः बनाने के लिए अयोग्य व्यक्तियों को हटाते हैं। साथ ही प्रमुख विभागीय अध्यक्षों, व्यूरो, प्रमुखों तथा सेबीवर्ग के प्रमुख प्रधिकारियों को नियुक्ति एवं निर्देशन करते हैं। वे अपने प्राधीन कार्य करने वाले प्रत्येक अधिकरण के कार्य को निर्देशन प्रदान करते हैं। कानून तथा परिस्थितियों के अनुसार प्राज्ञार्थ प्रसारित करते हैं तथा प्रमुख परिवर्तनों को स्वीकार करते हैं। जिन विभिन्न अधिकरणों के कार्यों को सम्पूर्ण संगठन की दृष्टि से सामान्य तन्त्र एवं निर्देशन प्रदान करना चाहते हैं, उनके बीच समन्वय स्थापित करते हैं। वे किये गये कार्य का निरीक्षण एवं पर्यवेक्षण करते हैं तथा जहाँ आवश्यक होता है वहाँ उसकी जाँच करते हैं। वापिक रूप में विस्तृत बजट बनाते तथा परिषद में प्रस्तुत करते हैं और उसे स्वीकृति प्राप्त हो जाने के बाद क्रियान्वित करते हैं। ये नगर सरकार अपना स्वयं के अधिकरण के जन-सम्पर्कों को प्रतिवेदन प्राप्त करके, भाषण देकर, शिकायतें सुनकर तथा अन्य दूसरे तरीकों से प्रोत्साहित करते हैं। ये सभी कार्य प्रशासन के क्षेत्र को एक विशेषीकृत रूप में वर्णित करते हैं। नगर प्रशासन के क्षेत्र में समस्त सेवा वर्ग, कार्य एवं व्यवहार आ जाते हैं जिनकी प्रकृति न तो व्यवस्थापन की है और न ही न्यायिक। इसके प्रतिरिक्त प्रशासन की प्रत्येक शाखा में जन कार्यों, पुलिस, अग्नि सेवा, पार्क तथा अन्य सभी विभागों का वास्तविक कार्य भी पाता है।

वर्तमान नगरपालिका प्रशासन का विकास

[The Development of Modern Municipal Adm.]

नगरपालिका स्तर पर सरकार के कार्यों की प्रकृति प्रारम्भ में एक प्रकार से सामान्य रूपी ही थी। उस समय परिषद को ही नगरपालिका से सम्बन्धित समस्त कार्यों का प्रशासन सौंप दिया जाता था। नगरपालिका प्रशासन अपने वर्तमान रूप में आया, इसकी एक लम्बी कहानी है जो कि अनेक उतारों और चढ़ावों से पूर्ण रहते हुए विभिन्न तत्वों के प्रभाव को प्रदर्शित करती है। समय की गति के साथ-साथ परिषद के कार्यों में प्रन्तर उत्पन्न होना प्रारम्भ हुआ। कार्य का भार बढ़ जाने के कारण एवं विशेषीकरण की आवश्यकता के व्यापक हो जाने के परिणामस्वरूप परिषदों से न्याय कार्यों को अलग कर दिया गया। प्रारम्भ में नगरपालिका सेवार्थ प्रत्यन्त व्यापक थीं तथा नगर अधिकारियों एवं कर्मचारियों के विभिन्न कार्यात्मक अधिकरण क्रियाशील रहते थे। उस प्रारम्भिक काल में जब न्याय कार्यों को पृथक् करने की प्रवृत्ति सामने आयी तो शान्ति के न्यायाधीशों के पद स्थापित किए जाने लगे। कानूनवेत्ताओं को न्यायाधीश का पद सौंपा गया। इस काल में नगरपालिका प्रशासन पर संघीय एवं राज्य स्तर पर होने वाले विकासों का भी पर्याप्त प्रभाव पड़ा।

१७वीं एवं १८वीं सताब्दियों में नगर स्तर ■ अधिग्राह्य अधिकारी एवं कमपारो गैर-विद्यमान हाथ में जो कि अपने दायित्वों का सम्पन्न करने में बहुत धीरे-धीरे समय ले पाते थे । उस काल में अधिग्राह्य नगरशास्त्रिका सेवारत जनता के सहयोग द्वारा सम्पन्न की जाती थीं और प्रायः उनके निचे किसी भी प्रकार का भुगतान नहीं किया जाता था । ऐसे नगरशास्त्रिका के प्रयोग काल के लिए पूरा ठे अधिग्राह्य नियुक्त करना आवश्यक हुआ था किन्तु इन अधिग्राहियों के बीच विवेकता के समूह की बहुमायना प्रतिक्रिया द्वारा र माय मिलकर कार्य कर लें, उनमें विशिष्ट नहीं हो पाई थी । किन्तु अब नई नगरों का विकास हुआ और सरकार के कर्मा पर अधिक भार बढ़ा गया तो प्रशासनिक गठन के रूप में न क्रांतिकारी परिवर्तन हुए जा कि मात्र के प्रशासन का विस्तार माने जाते हैं । उस समय स्थायी प्रशासनिक स्टाफ की गठन कर दिया गया ।

नगर प्रशासन के उन प्रारम्भिक युग में सेवारतों का सम्बन्ध नागरिकों का एक सामाजिक दायित्व समझा जाता था । मात्र इन तथ्य की स्वीकार करना व्यावहारिक सा लगता है । थोड़े मात्र भी यदि देखा जाए तो अनेक सेवाओं का संचालन सम्पादन उनका न पर्याप्त सहयोग की मांग करता है । पुनिष्ठ चाह वह कितनी ही सक्रिय क्यों न हो, उस समय तक धनराशियों की राकन में सकल नहीं हो सकती जब तक कि जनता द्वारा आवश्यक महत्व प्रदान न किया जाय । जन-सहयोग की दृष्टि से वह पुरानी परम्परा अपने आप में अत्यन्त महत्वपूर्ण थी जिसके अनुसार कि प्रत्येक व्यक्ति को बारी-बारी से सामाजिक सेवाओं का दायित्व पूरा करना होता है । सामान्य कल्याण के लिए की गई इन सेवाओं के बखते उनको कुछ दिया नहीं जाता था और कई बार इतने होने का न्यून का भार भी वे स्वयं ही वहन करते थे । इस प्रकार युक्त विचार के इस प्रारम्भिक काल में स्थानीय सरकार में पूर्ण समय कार्य करनेवाला कोई भी स्थायी संवैधानिक अधिकारी नहीं था । थोड़े समय बाद यह अनुभव किया जाने लगा कि सेवाओं के संचालन की इस प्रक्रिया द्वारा जनता की नगरों एवं काउन्टीज की सम्पादननक रूप से लाभ प्राप्त नहीं हो सकेगा । स्थानीय सरकार के ऐतिहासिक अभिनेताओं से यह स्पष्ट हो जाता है कि प्रारम्भिक धनराशी नगरों के प्रशासनिक बोध पर्याप्त थे । जहाँ प्रत्येक व्यक्ति को थोड़ा बेटन देकर अथवा बिना बेटन दिए कार्य करने का दायित्व सौंपा जाता है वहाँ प्रायः वह कार्य सम्पन्न हो नहीं होता । भाषिक प्रेरणा मानवीय व्यवहार की एक मूल प्रेरणा है जिसे चलाने के बाद प्रारम्भिक स्थानीय सरकार सम्भावित परिणामों से अपने आपको न बचा सके ।

धीरे-धीरे सामाजिक सेवाओं के क्षेत्र में अनेक प्रयोग किए जाने लगे । जैसे उस काल के कम जनसंख्या एवं छोटी जाने नगरों में जहाँ कि इन एवं अनुभव दोनों ही सीमित मात्रा में थे, सामाजिक सेवाओं के लिए कोई नवीन एवं प्रष्ट आधार डूबता समय नहीं था । इस काल में नागरिक अपने कार्य-भार को नियम पर डालने से और नियम देखेदारी के तरीकों द्वारा विरोधी-वृत्त सेवा का विकास करने लगे । विविध सेवाओं के क्षेत्र में समय-समय

योग किए गए। अग्निरक्षा के क्षेत्र में स्वेच्छापूर्ण अग्नि-कम्पनियों का कई एक स्थानों पर संगठन किया गया। नगर द्वारा सामान्य खरीदने के लिए तथा अन्य प्रकार से अग्निरक्षकों को प्रोत्साहित करने के लिए बहुत कम कार्य किया गया। कुछ स्थानों पर अग्निरक्षक कम्पनियाँ सामाजिक सम्मान और राजनीतिक प्रभाव की प्रतीक बन गयीं। अन्य स्थानों पर कुछ कम्पनियाँ संगठित कर दी गयीं और उनके बीच मैत्रीपूर्ण प्रतियोगिता का विकास किया गया। कुछ अन्य सेवाओं के लिए मुक्त व्यवस्था की प्रारम्भ किया गया। इस आधार पर जो भी व्यक्ति नगरपालिका सेवा का लाभ उठाता था, उसे इसके लिए कुछ न प्रदान करना पड़ता था। इस व्यवस्था के परिणामस्वरूप नगरपालिका के राजस्व को अन्य महत्वपूर्ण स्रोत मिला और इसका प्रयोग कभी-कभी तो सेवा अनुपात से अधिक भी किया जाने लगा। इस प्रवृत्ति को रोकने के लिए सार्वजनिक नियंत्रण की मांग जोर पकड़ने लगी। अनेक स्थानों पर कुछ सेवाओं को व्यक्तिगत पुरुषों या कम्पनियों को सौंप दिया गया जिन्होंने जनता को सभी परेशानियों एवं खर्च से मुक्त करने का वायदा किया। प्रारम्भिक जल-कम्पनियों, गैस-कम्पनियों आदि को ऐसे उदाहरणों के रूप में प्रस्तुत किया जा सकता है।

जब स्थानीय सेवाओं के क्षेत्र में ये विभिन्न प्रयोग किए गये तो धीरे-धीरे कुछ अधिकारियों को संगैतनिक रूप से नहीं किया जाने लगा। इस प्रवृत्ति के ऐतिहासिक तथ्य अधिक स्पष्ट एवं विदित नहीं हैं। यह निश्चित रूप से नहीं कहा जा सकता कि नगरपालिका का कौन सा अधिकारी सबसे पहले पूर्णकालीन एवं संगैतनिक स्थिति में आया फिर भी यह अनुमान लगाया जाता है कि ऐसा प्रारम्भिक अधिकारी नगर लिपिक अथवा अग्नि-संरक्षक जैसा ही कोर्ट-न्यायिक अधिकारी रहा होगा। कुछ लेखकों का विश्वास है कि न्यू-इंग्लैंड राज्यों ने स्कूल का अध्यापक मर्यादित पूर्णकालीन स्थानीय नागरिक सेवक रहा होगा। इस विकास के परिणामस्वरूप क्रमशः विरोधीकरण की प्रक्रिया सामने आयी। नागरिक सेवाओं के मचावन का भार धीरे-धीरे गैर-विशेषज्ञ नागरिकों से लेकर नागरिक सेवकों की एक छोटी संख्या पर डाला जाने लगा।

पूर्णकालीन संगैतनिक नागरिक सेवाओं की नियुक्ति के परिणामस्वरूप समुक्त राज्य अमेरिका के बड़े नगरों में केन्द्रीय महत्व की अनेक प्रशासनिक समस्याएँ उत्पन्न हुईं। वर्तमान समय में प्रत्येक नगर-नगरकार में शैकड़ों तथा कई हजारों का विशेषीकृत स्टाफ देखने को मिलता है। नगरपालिका के इन कर्मचारियों का नगर द्वारा चयन किया जाता है और नगर के कोष में से इनको वेतन प्रदान किया जाता है। ऐसी स्थिति में एक महत्वपूर्ण समस्या यह उठती है कि नियम के लोभो दुष्प्रभ कर्मचारियों पर किस प्रकार नियंत्रण रखा जाएगा। दूसरे, परिपूद एवं कर्मचारियों के बीच क्या भ्रव रहेंगा। तीसरे, सम्पूर्ण सेवा को किस प्रकार संगठित किया जायेगा। चौथे, कर्मचारियों की नियुक्ति, चयन, प्रशिक्षण, वेतन, अनुशासन एवं पद-विमुक्ति आदि से संबंधित समस्याओं को किस प्रकार सुलझाया जायेगा। पाचवें, कार्य को सम्पन्न करने के लिए किन तरीकों को प्रयुक्त किया जायेगा।

छटे, पन शी सधह करने, नियंत्रित करने तथा-बढ़ाने का बरा तरीका होगा जिससे कि जनता के कम से कम बलिदान के बाद अधिक से अधिक परिणाम प्राप्त हो सके। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि स्थानीय सरकारों की प्रवृत्ति बदलने के कारण व्यक्ति, वस्तु, प्रक्रिया, स्वरूप एवं पन से संबंधित अनेक समस्याएँ सामने आयी।

प्रशासन का निगन्देह महत्व होता है किन्तु एक मापन के रूप में ही। प्रशासन अपने धीरे से एक वांछित मकद नहीं है इसे सरकार की प्रक्रिया का एक गोपान माना जा सकता है। वह सरकार की पूरी ज़रूरतों की एक कड़ी है जो कि उस समय तक बलिदानाली नहीं हो सकती जब तक कि उसके प्रात-पान की कठिनाईयें यथवत एवं सजक नहीं हों। प्रशासन अपने व्यापक कार्य में उन समस्त क्रियाकारणों एवं गैरी वगैरे को समाहित करना है जो कि सरकार की कार्यपालिका एवं प्रशासकीय शाखा का भाग होती है। इन कार्यों के द्वारा ही समस्त कार्यों का संचालन किया जाता है। नगर के बजट का अधि-दान भाग प्रशासन द्वारा ही खर्च किया जाता है। नगर सरकार के संचालन में इन अधिकारियों एवं कर्मचारियों द्वारा खर्च किया जाने वाला समय बहुत अधिक होता है जिसकी तुलना परिषद के सदस्यों द्वारा व्यय किए गए समय से नहीं की जा सकती जो कि प्रति सप्ताह १० से १५ घण्टे तक होता है।

प्रशासन पर नियन्त्रण (The Control over Administration):— प्रारम्भ में जब परिषदों के अन्तर्गत विधेयकरण का विकास हुआ तो यह उनकी समितियों के माध्यम से हुआ जो कि अपने संचालन के द्वारा कुछ प्रस्ताव कार्यों के संचालन के लिए उत्तरदायी रहती थीं। किन्तु जब कार्यपालिका बलिका का पृथक्करण किया गया तो नगरपालिका के अध्यक्ष के रूप में मेयर (Mayor) को स्वतंत्र रूप से निर्वाचित किया जाने लगा। इस प्रकार गृह-मुद्र

परिषद
विधेय
नगर सर-
कार के रणमंच पर अनेक स्वतंत्र इकाइयाँ स्थापित हो गईं। इनके बीच संघर्ष एवं मतभेद उत्पन्न होना स्वाभाविक था। ऐसी स्थिति में यह आवश्यक समझा जाने लगा कि उस प्रक्रिया को पुनः भूतपूर्व किया जाय जो कि इन निकायों पर सांख्यिक नियन्त्रण रखने की व्यवस्था करती है।

प्रशासनिक नियन्त्रण से सम्बन्धित एक अन्य महत्वपूर्ण समस्या यह भी थी कि नगर परिषद में सभी सदस्य ऐसे नहीं होते जो कि एक जैसे विचार रखते हों और उनके बीच मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध हों। ऐसी स्थिति में कोई भी प्रशासन, व्यवस्थापिका के सभी समूहों को सन्तुष्ट नहीं कर सकता। एक अध्या-देन के पारित हो जाने के बाद भी समाज में अनेक ऐसे तत्व वर्तमान रहते हैं जो कि उनकी क्रियान्वित होने से रोकने का भरसक प्रयास करते हैं। सब

होते हुए भी हमें मुख्य रूप से दो बातों का ध्यान रखना होता है—प्रथम यह है कि प्रशासन बहुमत के हाथ में रहना चाहिए और व्यवस्थापिका निकाय के द्वारा जो भी स्वीकार किया जाये उसे सद्भावना के साथ क्रियान्वित किया जाना चाहिए। दूसरे, प्रशासन को यथासम्भव भित्तव्ययतः पूर्ण एवं कार्यकुशल होना चाहिए। इन बातों की साधना के लिए प्रशासन का नियन्त्रण होना अत्यन्त अनिवार्य है। यह नियन्त्रण स्थानीय सार्वजनिक नीति को जनहित के विरुद्ध जाने से रोकेंगा। इसके अतिरिक्त नियन्त्रण के परिणामस्वरूप नगर सरकार के अध्यादेशों को भोक्त सेवा के लिए बुद्धिपूर्ण रूप से उसी प्रकार क्रियान्वित किया जा सकेगा जैसा कि बहुमत चाहेगा। प्रशासकीय एवं व्यवस्थापन सम्बन्धी सत्ताओं के बीच निकटवर्ती समन्वय स्थापित करना होता है। दोनों सत्ताओं के इस पारस्परिक सम्बन्ध में प्रायः व्यवस्थापिका उच्च निकाय के रूप में कार्य करती है। व्यवस्थापन विभाग को प्रशासन के ऊपर रखा जाता है। प्रशासन अपने कार्य को व्यवस्थापिका की नीति के अनुरूप संचालित करता है। प्रशासकीय अधिकारी परिषद की भावनाओं के अनुरूप ही अतिरिक्त नीति सम्बन्धी निर्णय लेते हैं। परिषद जब महत्वपूर्ण निर्णय लेती है तो उसमें प्रशासन द्वारा सुझाव प्रस्तुत किये जाते हैं तथा आवश्यक सूचना एवम्प्रति की जाती है। प्रशासन पर नियन्त्रण रखने के कई एक तरीके हैं। प्रशासकीय विभागों को अनेक दिशाओं से निर्देशन प्रदान किया जाता है।

व्यवस्थापिका का नियन्त्रण (Legislative Control)—नगर स्तर पर परिषद द्वारा प्रशासन पर कई एक प्रकार से नियन्त्रण रखा जाता है। इस नियन्त्रण की तकनीक एवं मात्रा सरकार के रूप के आधार पर बदलती रहती है। परिषद द्वारा प्रशासन पर रखे जाने वाले नियन्त्रण का सर्वाधिक प्रभावशाली साधन वित्त है। परिषद को यह अधिकार सौंपा जाता है—वह वार्षिक बजट की परीक्षा करती है, उस पर वाद-विवाद करती है, उसे परिवर्तित करती है तथा उसे पारित करती है। इस प्रक्रिया के दौरान प्रशासन को परिषद के सामने अपने अतीतकालीन व्यवहार को उचित सिद्ध करना होता है तथा यह बताना होता है कि उसने जो भी व्यय किया या वह जरूरी या तथा प्रायः संगत था। इसके अतिरिक्त प्रशासन को सामाजीक दण्ड के व्यय की स्वीकृति के लिए प्रार्थनायें भी करनी होती हैं। यदि किसी प्रशासनिक विभाग ने परिषद द्वारा निर्धारित नीति को नहीं अपनाया है तो उसके विनियोगों में कटौती की जा सकती है। बजट पर वाद-विवाद के समय प्रशासन को अनेक प्रकार के निर्देशन प्रदान किये जाते हैं। यद्यपि इन निर्देशनों को मानने के लिए वे कानूनी रूप से बाध्य नहीं होते किन्तु फिर भी व्यवहारिक दृष्टि से इनका महत्वपूर्ण स्थान होता है। परिषद को बजट पास करने के अतिरिक्त कुछ और भी शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं। उदाहरण के लिए यह जांच कर सकती है, वह प्रतिवेदन मांग सकती है तथा वह प्रशासकीय अधिकारियों से प्रश्न पूछ सकती है। ये सभी शक्तियाँ परिषद को प्रशासनिक व्यवहार के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण नियन्त्रण प्रदान कर देती हैं। कई एक परिषदों को प्रमुख प्रशासकीय अधिकारियों की नियुक्ति एवं पदविमुक्तियों के सम्बन्ध में भी अनेक महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं। वार्षिक रूप से

जो प्रॉपर्टि रिजर्व बनाता है वह मा परिवर्तन निर्देशन के माध्म हो रिजर्व जाता है।

नगर के गवर्नरी विभाग को ये समान -निर्माण प्रशासकीय सुधारों के दिष्ट प्रत्येक नगर में नगरपालिका का काम करना है। वर्तमान प्रवृत्तियों के अनुसार प्रशासन का नियन्त्रित करने के परिणाम के साथ ही महत्त्व पड़ता जा रहा है। यदि कोई नगर में प्रशासन का परिणाम के साथ ही अधिकारिक मूल्य बना दिया गया है। यह निर्णय सिद्धांत में प्रभावित होने को मत है आवश्यकता का परिणाम अधिक है। वर्तमान समय में प्रशासनिक कार्यों का क्षेत्र प्रत्येक क्षेत्र में हो गया है तथा परिणाम के नगरों के साथ ही न तो इतना समय है और न ही इतनी गुणवत्ता है कि वे प्रशासनिक विस्तारों पर इसी प्रकार नियंत्रण रख सकें जैसा कि वे पहले रखते थे। पहले प्रशासन द्वारा कुछ परम प्रवृत्ति के कार्य संचालित किए जाते थे जिन्होंने समझना निर्देशित करना तथा नियंत्रित करना परिणाम के लिए कोई कठिन कार्य नहीं था।

न्यायिक नियंत्रण (Judicial Control)—नगर प्रशासन को न्याय सच द्वारा भी नियंत्रित किया जा सकता है। नियंत्रण का यह रूप मुख्यतः दो प्रकार का है। प्रशासन द्वारा एवं नगर की अनुमति देने से मना करने का। सबसे पहले से मना करने तथा अन्य दलों प्रसार के समक्ष नियंत्रणों के सम्बन्ध में वादावय में धीरे-धीरे की जा सकती है। यह प्रशासन पर न्याय के नियंत्रण का एक रूप है। अपने दूसरे रूप में यह अनुरूप नगर अध्यादेश के मन्त्र न एवं किन्तु नगर में स्वयं हाथ डालता है। उदाहरण के लिए यातायात सम्बन्धीयपूर्ण व्यवहार अधिक भराव दोनो धारि में सम्बन्ध रखने वाले प्रत्यक्ष दलों को प्रमादनीय तन्वी बनाया जा सकता है जब कि न्याय द्वारा उन लोग पर कानून कायवाही की जाए जिसको कि न्याय बनाया गया है। अनुरूप नगरों में अध्यादेशों का उत्सर्जन करने वालों पर न्याय कायवाही नहीं का जाती। स्वयं न्यायाधीश ही नगर अधिकारी के किन्तु स्वैच्छापूर्ण एवं अनुमिष्ट कार्य को रोक सकता है। अध्यादेशों में सम्बन्धित मामलों पर विचार करते समय न्यायालय मामले से सम्बन्धित तथ्यों को देखता है तथा तत्सम्बन्धी कानून को भी। किन्तु जब यह प्रत्यक्ष सत्ता नियंत्रणों के विरुद्ध धीरे-धीरे मुक्त है तो यह उसमें उनके हुए कानूनी मामलों को ही ध्यान में रखता है। यदि हम नगरपालिका प्रशासन पर न्यायिक नियंत्रण की समग्र रूप से देखें तथा विचार करें तो सामान्य की सामान्य न्यायिक की दृष्टि से इसका महत्वपूर्ण स्थान है। इसके परिणामस्वरूप प्रत्येक राज्य में कामन लॉ एक जटिल एवं व्यापक नियंत्रण बन कर तयार हो गया है। नगरपालिका के ये कानून मुख्य रूप से वे होते हैं जो कि नगरपालिका के अधिकारियों की क्रिया पर सीमा लगाने से सम्बन्धित रहते हैं।

राजनैतिक नियंत्रण (Political Control)—प्रायः प्रत्येक नगर के प्रशासन पर पगाल राजनैतिक नियंत्रण भी रहता है। परिषद के माध्यम से रूखे जान वाले नियंत्रण के अनिश्चित भी राजनैतिक नियंत्रण को कुछ परिधि प्राप्त है। इस प्रकार का नियंत्रण उन नगरों में मायक व्यापक एवं प्रचलित होता

है जहाँ पर कि अनेक पदाधिकारियों को जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित किया जाता है, उदाहरण के लिए प्रायोग व्यवस्था एवं मेयर-परिषद व्यवस्था में राजनैतिक नियन्त्रण की मात्रा अधिक होती है। वैसे परिषद-प्रधानक योजना के प्राचीन नी यह कुछ मात्रा में उपलब्ध होता है। इस प्रकार के नियन्त्रण को एक स्वस्थ परम्परा नहीं माना जाता। इसे एक दृष्टि से पक्ष-पातपूर्ण राजनीति भी कहा जा सकता है क्योंकि इसमें राजनैतिक दल तथा उसके नेता एवं कार्यकर्ता प्रशासनिक नियुक्तियों पर प्रभाव डालने का प्रयास करते हैं। राजनैतिक दल प्रशासकीय कार्यों से विरोधी मत रख सकते हैं किन्तु इनकी संतुलित आलोचना प्रायः प्रस्तुत नहीं कर सकते। राजनैतिक दलों के नेताओं तथा कार्यकर्ताओं के प्रतिरिक्त अनेक ऐसे दबाव समूह होते हैं जो कि परिषद के नियुक्तियों की भांति प्रशासकीय नियुक्तियों एवं व्यवहारों पर भी प्रभाव डालते रहते हैं। इन प्रभावों के परिणामस्वरूप कई बार महत्वपूर्ण नियुक्तियों को भी बदलना पड़ जाता है। इनका प्रभाव नियेषात्मक एवं विधेयारमक दोनों ही रूपों में हो सकता है। वर्तमान समय में प्रशासन को प्रभावित एवं नियन्त्रित करने वाले तत्व के रूप में दबाव समूहों का महत्व बढ़ता जा रहा है।

प्रशासकीय नियन्त्रण (Administrative Control)—प्रशासकीय कार्यों के संवाहन पर शीर्ष के प्रबन्ध द्वारा नियन्त्रण रखा जाता है। यह नियन्त्रण सदैव हो रहने वाला तथा अत्यन्त व्यापक प्रकृति का होता है। इस दृष्टि से मेयर एवं प्रबन्धक, केन्द्रीय सेवावर्ग, लेखा रखने वाले तथा खरीद-दारी करने वाले अधिकारण आदि के द्वारा स्वयं ही प्रशासन पर नियन्त्रण लागू किया जाता है।

नियन्त्रण के अन्य रूप (Other Forms of Control)—सरकारी प्रशासन में व्यावसायिकता बोसबी प्रताप्दी की एक महत्वपूर्ण विशेषता है। वर्तमान समय ने इसने नगरपालिका सरकार पर पर्याप्त प्रभाव डाला है। नगर सरकार की जो कार्य सम्पन्न करने होते हैं वे मात्रा की दृष्टि से अत्यन्त व्यापक होते हैं। इन व्यापक कार्यों पर नियन्त्रण रखना तथा उनमें एक स्तर बनाये रखना केवल तभी सम्भव हो सकता है जब कि ये जिन अधिकारियों की सौंपे जायें वे उपयुक्त हो तथा गम्भीरतापूर्वक अपने दायित्वों को सम्पन्न कर सकें। व्यावसायिकवाद (Professionalism) ने सेवाओं के स्तर को ऊँचा उठाने तथा बनाये रखने में कई एक प्रकार से सहायता की है। इसने नैतिक संहिता प्रदान कर व्यवहार के कुछ मापदण्ड निश्चित किये हैं। इसके प्रतिरिक्त अनेक विषयों में तकनीकी ज्ञान का प्रसार किया है। विज्ञान के इस युग में स्थानीय सरकार के अधिकारी जनस्वास्थ्य की सुरक्षा, भवन-निर्माण एवं पुस्तों की रचना आदि के कार्यों को सर्वश्रेष्ठ रूप से सम्पन्न करने के तरीकों के सम्बन्ध में किये गये अनुसंधान कार्यों की प्रवहेलना करने की मूर्खता नहीं कर सकते। प्रशासन पर व्यावसायिक विशेषज्ञों का पर्याप्त प्रभाव रहता है।

नगर प्रशासन पर प्रभाव डालने वाला एक अन्य महत्वपूर्ण तत्व जनमत होता है। जनमत का प्रभाव परिषद पर तो सर्वविधित है किन्तु यह

यहां तक माहित नहीं रह जाता क्योंकि प्रशासन की बाह्र एका पात्र नहीं होती। नो आधार एवं आधार विहाय कुछ भी कार्य कर सका। प्रशासन के कार्य में निम्नलिखित के व्यवहार में जनता से सम्पर्क बनाये रखना होता है। जनता का भी अपना महत्वात्त मुद्दा है जो नगर सरकार द्वारा प्रदान की जान वाली सुविधा प्राप्त करने के लिए इन प्राधिकारियों के साथ व्यापक सम्पर्क बनाना पड़ता है। अधिकारियों एवं जनता के मध्य स्थित इन पारितोषिक सम्पर्क के कारण प्रशासकों का कई बार मान विचार परिवर्तित करने पड़ता है। जिससे नगर पालिका कार्यक्रम का प्रभावशाली होने के लिए उस पर जनता की स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी है। प्रशासनिक दृष्टि से जनमत का जो प्रभाव जनगणना के कार्यक्रम में होता है। नगर पालिका मयाना के प्रबंध में जनमत की नहीं जाना जाता कि तु फिर भी कुछ विचारकों का यह मत है कि अधिकार में नगरपालिका प्रशासन में यह उपयोगी सिद्ध हो सकता है।

विभागीकरण के सिद्धांत

(The Principles of Departmentalisation)

प्रत्येक प्रशासकीय संगठन को कुछ जानी शिखायें होती हैं। जब उसमें कार्यों का विवरण किया जाता है तो विषयानुसार को विभाजन सामान्य पाती है। नगरपालिका के प्रशासन का माध्यम रूप से विभाजन में संगठित किया जाता है। विषयानुसार कानून गुणवत्ता शक्ति जन-स्वास्थ्य जन कल्याण जागरण पाक आदि अनेक विषयों पर प्रत्येक प्रमुख विभाग बन जाते हैं। प्रत्येक विभाग में कार्यों का धारा और विवरण दिया जाता है और इन प्रकार धाराएं और शाखाओं की स्थापना की जाती है। प्रशासकीय संगठन में कार्यों के विभाजन के लिए उपयुक्त कारण होने हैं। ये कारण बहुत बड़े स्वतंत्र सिद्ध प्रवृत्ति के हैं। कार्य विभाजन के द्वारा निश्चय का कार्य सुविधा जनक बन जाता है क्योंकि इससे प्रत्येक व्यक्ति का यह स्पष्ट रूप में जाना हो जाता है कि उसका क्या मांग की जा रही है और उसका क्या करना चाहिए। यह किसी भी एक कार्य में विशेषज्ञता प्राप्त कर सकता है। इस प्रकार नगरपालिका का उस व्यवस्था का मान प्रत्येक हो सकता है जो कि इतना प्रशासक की एक मुख्य विशेषता नहीं जाता है। यदि नगरपालिका के कम कार्यों सभी कार्यों के करने वाले होंगे तो यह एक नाविक है कि के किसी भी कार्य में विशेषज्ञ नहीं बन पायेगा।

कार्यों का विभाजन इस बात का भी प्रमाण है कि मानवायु शक्ति का क्षम इतना ध्यान हो चुका है कि उसे एक व्यक्ति के मस्तिष्क की सीमाओं में नहीं रखा जा सकता। वैसे जब कार्य का विभाजन कर दिया जाता है तो कमच दिया जा सकता है इतने रह जाते हैं कि उनका सामान्य में प्रदत्त किया जा सका। कुछ विभाजन में एक साथ ही कार्यों का विभाजन कितनी भी संगठन का मूल आधार होता है। यह कुछ रूप से इतने मांगों में विभाजन है जिनमें से निम्नलिखित व्यक्तियों का प्रत्येक समय के कार्य के लिए सज्जत किया जा सके। नगर सरकार के कार्य में अनेक व्यक्तियों के प्रयासों की आवश्यकता होती है। इसलिए यह आवश्यक समझा जाता है कि प्रमुख कार्यों को प्रत्येक एक करके किसी एक व्यक्ति के अधिकार पर संपठित किया जाए। संगठन

का कार्यक्षेत्र या विषयवस्तु की प्रकृति संबंधी, राज्य अथवा स्थानीय किसी भी स्तर की हो, वह व्यक्तिगत हो अथवा सार्वजनिक, उसके कार्यों का संगठन चार प्रमुख सिद्धान्तों के आधार पर किया जाता है जिनको चार 'पी' की संज्ञा से उल्लेखित किया जाता है। ये हैं—उद्देश्य (Purpose), प्रक्रिया (Process), सेवित व्यक्ति (Person or Clientele) तथा स्थान (Place)। इन विभिन्न आधारों पर किया गया विभागीकरण एक साधन मात्र है जो कि प्रशासकीय यन्त्र की ऐसा दासता है जिसमें कि सभी कर्मचारी मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी हो सकें। जब कार्यपालिका के पास केवल सीमित समय होता है तो वह अपने अधीनस्थों की संख्या बढ़ा लेती है। ऐसी स्थिति में १०-१५ अधिकारियों को नियुक्त कर दिया जाता है जिनके हाथों में व्यक्तिगत विभाग रहते हैं। जो नगर कार्यपालिका के आधीन प्रशासन को एकीकृत करने में असफल रहते हैं, उनमें प्रायः स्वतन्त्र रूप से निर्वाचित प्रशासक या विभागों के निपन्त्रण के लिए बहुसदस्यी मंडल स्थापित किए जाते हैं। विभागीकरण अथवा कार्यों का विनाशन आयुक्तों के बीच भी जरूरी होता है। आयोग व्यवस्था में कोई एक कार्यपालिका नहीं होती। इसलिए प्रशासन में निर्देशन, एकीकृत सरायुक्त आयुक्तों के प्रयास द्वारा प्राप्त किया जाता है।

उद्देश्य के आधार पर संगठन [Organization by Purpose]—

उद्देश्य के आधार पर नगरपालिका विभागों का प्रायः संगठन किया जाता है। इस आधार पर संगठित विभाग प्रायः आत्मपुरित होता है। इसके अन्तर्गत वे सभी कार्य एवं कुशलताएँ आ जाती हैं जो कि एक विशेष लक्ष्य की साधना के लिए जरूरी हैं। इस दृष्टि से देखा जाए तो एक नगर में जन-कार्य विभाग के अन्तर्गत अभियन्ता, सांस्थिकी अधिकारी, सरचना से सम्बन्धित सेधी वर्ग, स्वास्थ्य विशेषज्ञ, वकील आदि होते हैं। इसके प्रतिरिक्त प्रायः वे सभी कर्मचारी होते हैं जो कि जन कार्य विभाग से सम्बन्धित हैं। इस आधार पर संगठित विभाग की यह विशेषता होती है कि एक लक्ष्य से सम्बन्धित समस्त आवश्यक क्रियाओं को एक साथ समूहीकृत कर दिया जाता है। इस दृष्टि से संगठित किए गए विभागों के उदाहरण के रूप में पुलिस, अग्नि, स्वास्थ्य, मनोरंजन आदि का नाम लिया जा सकता है। पुलिस विभाग का संगठन कानून और व्यवस्था की सुरक्षा के प्रमुख उद्देश्य के लिए किया जाता है।

अग्नि विभाग के दो प्रमुख लक्ष्य होते हैं। प्रथम, अग्नि दुर्घटनाओं को रोकना और दूसरे, कहीं आग लग जाए तो उसे बुझाना। ये विभिन्न श्रेणी विभाग नगरपालिका प्रशासन के प्रमुख उद्देश्य की साधना के लिए संचालित किए जाते हैं। एक नगर के समस्त श्रेणी विभागों को उनके प्रमुख उद्देश्यों के आधार पर एकीकृत कर दिया जाता है। प्रमुख उद्देश्य के आधार पर संगठित विभाग कई एक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए अस्तित्व में आते हैं। विभागीय संगठन के इस आधार का प्रथम लाभ यह है कि इसमें उत्तरदायित्वों को निश्चित कर दिया जाता है। इस प्रकार के विभाग इतने आत्म-पूरित होते हैं कि इनके प्रशासकीय व्यय अथवा अर्थसाधनों के लिए

विभाजन विभाग पर दोषारोपण नहीं कर सकते। दूसरे, इस प्रकार के विभाग कार्य की सम्प्रदाया की सुविधाजनक बनाता है क्योंकि इनका प्रपन कार्य पर पूर्ण नियंत्रण रहता है। यदि जन कार्य विभाग सार्वजनिक रचना एवं विकास के कार्यों में लगा हुआ है तो उस ऐसा करत समय यहीना या अभियन्ताओं, धार्मिक प्रतिष्ठाओंगा नहीं करता होगी क्योंकि इसके पास में सब सेवाएं उनकी अपनी होती हैं। उद्देश्य के आधार पर किया गया विभागीय संगठन निर्देशक के मन्त्रों की सरत बना देता है। नमंवारोग्य विभाग के उद्देश्य का मती प्रकार समझ पाते हैं। इसके अतिरिक्त जनता भी स्पष्ट रूप में समझ जाती है कि जोन गा विभाग बना कार्य करेगा।

उद्देश्य के आधार पर आत्मपुरित विभागों की कुछ अपनी विशेषताये होती हैं किन्तु साथ ही ये मनक कठिनाईयो एवं दोषों से भी पूर्ण हात है। इस प्रकार के विभागों में एकीकरण की स्थिति सीमायें होती हैं। ऐसे वर्ग का विनियोजन कई बार एक सम्बन्ध काया बन जाता है। इस प्रकार के संगठन की एक मुख्य कठिनाई यह है कि प्रमुख मन्त्रों पर आधारित मनक विभाग परस्पर प्रतिस्पर्ध करत हैं। यदि मन्त्री विभाग का संगठन पूर्णतः उद्देश्य के आधार पर किया जाये तो विभागों के लिए बिना सभी वग, परोद-वारी प्रादि विषयों से सम्बन्धित पदाधिकारियों का मिलना कठिन हो जायेगा। उद्देश्य के आधार पर संगठित विभाग में जित नमंवारियों को जिन उद्देश्य के विषय रखा जाता है यदि उन उद्देश्य से सम्बन्धित कार्य पर्याप्त न हुआ तो इन्हें अन्य कार्यों में लगा लिया जाता है। कई बार हुआ अभि-यन्ताया की मन्त्रों का निर्देशन करने तथा अन्य ऐसे हो जायें में लगा लिया जाता है ताकि उनको कार्यरत रखा जा सक। उद्देश्य के आधार पर संग-ठित विभाग में विनियोजन की मात्रा धीरे धीरे कम होनी चली जा रही है क्योंकि यहा एक विशेष अधिकारी का ऐसा लोग के साथ कार्य करना होता है जा कि उसके विषय के सम्बन्ध में कोई ज्ञान नहीं रखते। यदि एक ही विषय के मन्त्री विशेषज्ञों की एक ही विभाग में संघटित कर दिया जाये तो यह स्वाभाविक है कि कुशलता बढ़ जायेगी। इस प्रकार से संगठित विभागों का एक अन्य दोष यह उगाया जाता है कि यद्यपि इन विभागों की आत्म-पुरित कुछ स्वतन्त्रता की भावना प्रदान करता है किन्तु फिर भी यह मामान्य जनता के प्रति विभाग की अनुत्तरदायी बना रही है।

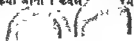
प्रक्रिया के आधार पर संगठन (Organization by Process)—सकनीकी ज्ञान का पुरान-पुरा साम लठाने के लिए विभागों का संगठन प्रायः प्रक्रिया के आधार पर किया जाता है। इस विधि में एक विशेष क्षेत्र से सम्बन्धित समस्त कुशलताओं की एक साथ समूहीकृत कर दिया जाता है। इस प्रकार एक अभियन्ता विभाग में नगर द्वारा नियुक्त किये गये सभी अभियन्ताओं की रखा जाएगा और स्वास्थ्य विभाग में समस्त स्वास्थ्य सेवाओं की रखा जाएगा। जेला, बजट एवं सेवाओं से सम्बन्धित विभिन्न केन्द्रीय सेवाओं को प्रायः इसी आधार पर संगठित कर दिया जाता है। इसके पीछे यह मान्यता रहती है कि ये विभाग, सेवा विभागों के रूप में कार्य करेंगे और जब सभी अन्य विभागों की इनकी सहायता की आवश्यकता होती है,

उनको प्रदान करते हैं। प्रक्रिया के आधार पर संगठित विभाग का एक मुख्य लाभ यह बताया जाता है कि एक जैसी कुशलता वाले व्यक्तियों को एक साथ समूहीकृत कर दिया जाता है। एक ही प्रकार के कार्यों को विभिन्न थेलों के विभागों में फैलाने की अपेक्षा उनको एक महायक अभिकरण में एकीकृत कर दिया जाता है। एक ही कार्यालय में नगरपालिका के प्रशासकों को केवल व्यक्तियों के रूप में ही एकीकृत नहीं किया जाता वरन् तकनीकी प्रक्रिया के लिए आवश्यक यन्त्रों एवं साधनों की दृष्टि से एकीकृत किया जाता है। प्रक्रिया के आधार पर संगठित विभाग का एक अन्य लाभ यह है कि एक जैसी योग्यता वाले लोगों को जब विभागोप स्तर प्रदान कर दिया जाता है तो उनका नैतिक चरित्र ऊंचा उठता है। इससे उनके बीच विशेषीकरण की भावना बढ़ती है तथा वे अपने कार्यों में प्रगति करते हैं।

उपर्युक्त व्यवस्था में विशेषज्ञों को यह विश्वास हो जाता है कि उनकी योग्यताओं एवं हितों को अधिकतम नहीं बनाया जाएगा। प्रक्रिया के आधार पर संगठित विभाग की कुछ अपनी समस्याएँ एवं दोष भी हैं। यह कहा जाता है कि जब समान हितों वाले लोगों को एक समूह में संगठित कर दिया जाता है तो वे अपने आपको प्रशासन की मुख्य धारा से अलग कर लेते हैं। वे अपने कार्य को सम्पन्न करने की तकनीकों एवं साधनों के बारे में प्रमुख रूप से सोचने लगते हैं। वे प्रायः उद्देश्यों के महत्त्व को भुला देते हैं। इसके परिणामस्वरूप वे कई बार संचालक प्रवृत्तियों के साथ सविपूर्ण सम्बन्धों में अलग जाते हैं। इसके अतिरिक्त अनेक प्रक्रिया विभाग सहायक प्रकृति के होते हैं। इसलिए वे प्रायः समाज के लोगों से दूर हो जाते हैं। सेवा-वर्ग प्रशासन एवं शरीरबहारी भावि इसके उदाहरण हैं। जब विल जैसा कोई सहायक विभाग जनता से कर एकजित करता है तो इसका नागरिकों से सीमित रूप में प्रत्यक्ष सम्बन्ध रहता है। प्रक्रिया पर आधारित संगठन में विशेषीकरण के कारण कार्यों की कड़ी टूट जाती है क्योंकि इन प्रकार से समूहीकृत सेवाओं में समन्वय की समस्या अधिक कठिन बन जाती है। समन्वय प्राप्त करने के लिए विभागीय अध्यक्ष की नियन्त्रण की अधिक शक्तियाँ प्रदान करनी होती हैं।

सेवा वर्ग पर आधारित संगठन (Organization by People or Clientele)—ज्यों-ज्यों सरकारी सेवाओं का क्षेत्र व्यापक हुआ, त्यों-त्यों नागरिकों एवं उसकी सरकार के बीच स्थित सम्बन्धों का सरलीकरण करने के प्रयास किए गए। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए विभाग की रचना, सेवित समूह के आधार पर की जाने लगी। इन प्रकार से संगठित विभागों के उदाहरण में युद्ध पीढ़ियों के विभाग, कल्याण विभाग में बूढ़ावस्था सम्भाग, आदि का नाम लिया जा सकता है। सेवित व्यक्तियों के आधार पर संगठित विभाग का धर्म है कि व्यक्तियों के एक पारिभाषित समूह की सेवा के लिए एक अलग से संगठन बनाया जाएगा।

स्थान पर आधारित संगठन (Organization by Place or Area)—छोटे नगरों में क्षेत्र के आधार पर या स्थान के आधार पर प्रायः विभाग का संगठन नहीं किया जाता। केवल विभाग जैसे कुछ थेलों के



कार्यों को इसका अपवाद माना जा सकता है। क्षेत्र पर आधारित संगठन, जिला संगठन की मांग करता है और इसके लिए नगर के भौगोलिक विभाजन किए जाते हैं। भूमि विभाग को संगठित करते समय यह स्पष्ट रूप से निर्णय कर लिया जाता है कि यह किस क्षेत्र की सेवा करेगा। बड़े नगरों में अनेक श्रेणी विभागों को क्षेत्र के आधार पर संगठित किया जाता है। इनमें जन-स्वास्थ्य, कल्याण, पार्क और मनोरंजन, जन कार्य आदि का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है। क्षेत्रों के बीच की दूरी प्रायः इस प्रकार के विभागीय संगठनों को सम्भव बनाती है। जब कभी सरकार के कार्यों को एक केन्द्रीय स्थान से संचालित किया जाना भुविन्न बन जाता है तो आवश्यकता से भज-बुर होकर कार्यों का विकेन्द्रीयकरण करना होता है। राष्ट्रीय दृष्टि से देश को कम से कम तीन स्तरों में विभाजित किया जाता है—राष्ट्रीय, राज्य एवं स्थानीय। राज्यों में नगर राज्य के प्रशासकीय अभिकरण के रूप में कार्य करते हैं। यदि नगर का क्षेत्र पर्याप्त व्यापक है तो उसकी प्रशासकीय क्रियाओं को एक केन्द्रीय मुख्यालय तथा क्षेत्रीय कार्यालयों में विभाजित किया जा सकता है। न्यूयार्क नगर में कल्याण से सम्बन्धित कार्यों को एक केन्द्रीय कार्यालय एवं प्रत्येक वार्ड में स्थित स्थानीय कार्यालय द्वारा सम्पन्न किया जाता है।

विभागीय संगठन के इस आधार का प्रयोग लायो को न देख कर आवश्यकता के परिणामस्वरूप किया जाता है। कई एक उदाहरण ऐसे हैं जहाँ कि सरकार के कार्यों का प्रशासन केवल इसी आधार पर किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में यह प्रश्न किया जा सकता है कि नगरपालिका प्रशासन में क्षेत्र के आधार पर संगठन क्यों किया जाता है। इसके स्पष्टीकरण के रूप में यह कहा जाता है कि यदि एक बड़े नगर में समस्त अभिरक्षकों एवं साधनों का एक ही स्टेशन गृह में केन्द्रीयकरण कर दिया जाए तो इससे दूर स्थित क्षेत्र पर्याप्त सरक्षण प्राप्त करने से वंचित रह जाएंगे। भूमि विभाग को क्षेत्र में सभी हुई किसी भी धाग को बुझाने के लिए कुछ मिनटों में ही पहुँचना जरूरी बन जाता है। इसलिये इसका एक मात्र सुझाव यही है कि इस विभाग को विभिन्न स्टेशनों में बिके द्रिकृत कर दिया जाए। कुछ ऐसे उदाहरण भी हैं जहाँ कि क्षेत्र पर आधारित संगठन का उद्देश्य जनता की सुविधाओं की सेवा करना होता है। कल्याण से सम्बन्धित प्रशासन को भी समस्त लोगों के लिए उपयोगी बनाने के हेतु विभाजित करना जरूरी हो जाता है।

भौगोलिक विकेन्द्रीकरण के परिणामस्वरूप प्रशासनिक संगठन में अनेक समस्याएँ उत्पन्न होती हैं। इनके लिए सदैव ही तत्काल उत्तर प्राप्त नहीं किया जा सकता। एक मुख्य कठिनाई तो यह उत्पन्न है कि केन्द्रीय एवं जिला अधिकारियों के बीच सम्बन्ध किस प्रकार का रहेगा। जिस विभाग को क्षेत्र के आधार पर भान्तरिक रूप से विकेन्द्रीकृत कर दिया जाता है उसके कार्य-संचालन की विभिन्नताओं को रोकने की दिशा में कार्य किया जाना जरूरी हो जाता है। जब छोटे जिलों को अत्यधिक नियंत्रण एवं निर्देशन प्रदान किया जाता है तो उनके प्रशासन में ज्ञान फीता शाही एवं कागजी कार्य अधिक

५-७

बढ़ जाते हैं। दूसरी ओर यदि केन्द्रीय कार्यालय द्वारा नीति एवं पर्यवेक्षण के सम्बन्ध में पर्याप्त निर्देशन प्रदान नहीं किया जाता तो जिला स्तर पर कार्यालय स्वतंत्र साक्षात्कार बन जाते हैं। इन सभी परिस्थितियों के माधोम एक विभाग के रूप में संगठन की एकता सम्पादित हो जाती है। इन प्रतियों के बीच एक संतुलन की स्थिति स्थापित करनी होती है ताकि जिला संगठन में कुछ लोचशीलता रह सके तथा केन्द्रीय कार्यालयों का भी नियन्त्रण बना ही रहे।

जब बिना नियोजन किये हो क्षेत्रीय आधार पर विभागों का संगठन किया जाता है तो इसके परिणामस्वरूप अनेक क्षेत्रों में प्रतिस्पर्धा उत्पन्न हो जाता है। प्रत्येक प्रतिस्पर्धी प्रशासक को अपने नगर का अध्ययन करना चाहिए ताकि वह यह निर्णय कर सके कि प्रत्येक जिला संगठनों में से किसको क्षेत्र में मान्यता प्रदान की जाये, प्रत्येक जिला संगठन में किस प्रकार अच्छा स्टाफ तथा भवन रखा जाये, तथा जिला स्तर के विभिन्न विभागों के बीच किस प्रकार आवश्यक सम्बन्ध प्राप्त किया जाये आदि-आदि। जो लोग लोक प्रशासन में एकरूपता के पक्षपाती हैं, उनका यह तर्क है कि संघीय आधार पर संगठित सभी विभागों की सामान्य सीमाएँ होनी चाहिए। साथ ही बड़े नगरों में एक जिला नगर हाल की स्थापना कर देनी चाहिए।

विभागीकरण के मापदण्ड

[Criteria of Departmentalization]

विभागीकरण करते समय कुछ मापदण्डों को ध्यान में रखा जाता है। इनमें प्रथम मापदण्ड मेयर अथवा प्रबन्धक का नियंत्रण क्षेत्र है। साधारणतः यह मानवीय शक्तियों की सीमा से बाहर की चीज है कि कोई मुख्य कार्यपालिका तीस या इससे अधिक विभागीय अधिकारियों के प्रशासकीय कार्यों पर पर्यवेक्षण रख सके। इतने विभागों का प्रबन्ध किसी भी कार्यपालिका की सामर्थ्य के बाहर की चीज है। यह अधिक बुद्धिपूर्ण समझा जाता है कि मुख्य कार्यपालिका के नियंत्रण क्षेत्र को दस से पन्द्रह तक रखा जाये। इस मात्रा के बीच वृद्धि केवल बड़ी नगरपालिकाओं में ही की जा सकती है। विभागों की संख्या यथासम्भव कम ही रखी जानी चाहिये किन्तु ऐसा करते समय विभागीकरण के किसी सिद्धान्त का उल्लंघन न किया जाये। जब विभागों की संख्या को कम रखा जाता है तब भी यह समझ बनता है कि मेयर या प्रबन्धक अपने प्रमुख प्रशासकीय अधिकारियों की कार्यकारी कैबिनेट बैठकें कर सकें।

सदैव ही उस संख्या की एक सीमा होती है जो कि एक मेयर के चारों ओर बैठ कर अन्तर्विभागीय समस्याओं एवं प्रशासन की सामान्य नीतियों पर विचार कर सके। कुछ नगरपालिकाएँ कैबिनेट प्रक्रिया का अधिक से अधिक प्रयोग करना चाहती हैं जबकि अन्य इस बात को प्राथमिकता देती हैं कि तत्कालीन नीति से संबंधित एक या अधिक विभागाध्यक्षों से विचार-विमर्श कर लिया जाये। यदि विभागों की संख्या इतनी अधिक है कि उनको एक समूह के रूप में नहीं बुलाया जा सकता तो कम से कम सबसे मुख्य कार्यपालिका को व्यक्तिगत सम्बन्ध बनाये रखने की सुविधा तो प्रदान की जानी चाहिये। इन भ्रमस्त प्रबन्ध को देखते हुए यह भी ध्यान रखना चाहिए कि

कार्य-नगरिका को दिन में कार्य करने के लिए बहुत कम समय प्राप्त हो पाता है। उनका परिमाण समय जनता, परिषद, टेनीफ़ोन एवं अन्य बातों पर ही व्यतीत हो जाता है।

विभागीकरण का अन्य मापदण्ड यह है कि इन समान सेवाओं का एक ही विभाग में संगठित कर दिया जाना चाहिए। उदाहरण के लिए सभी पुलिश कार्यों का एक प्रमुख व अधीन एक पृथक पुलिश विभाग में संगठित कर दिया जाना चाहिए, तथा घग्नि रक्षा से सम्बन्धित सभी कार्यों को एक अन्य प्रमुख के अधीन संगठित कर दिया जाना चाहिए। कुछ नगरों में घग्नि एवं पुलिश कार्यों को एक ही विभाग में संगठित कर दिया जाता है। विभिन्न कार्यों को एक ही विभाग में मित्रा देने के परिणामस्वरूप घनत्व कठिनायियाँ पैदा हो जाती हैं। पुलिश काय, घग्नि रक्षा एवं कल्याण कार्यों का जोड़ बहुत कम सम्बन्ध रहता है और यदि इन तीनों को एकीकृत करके एक ही विभाग में मिला दिया गया तो प्रशासन प्रमत्तभव बन जायगा क्योंकि क्वच कुछ ही प्रशासक ऐसे होते हैं जो कि इन तीनों में कुशलता से काम कर सकेंगे।

.....

जाय। इस प्रवृत्ति व परिणामस्वरूप नगर प्रशासन के रूप में महत्वपूर्ण विकास हुए हैं।

प्रशासनिक घाटन का तीसरा मापदण्ड यह है कि सम्पन्न किए जाने वाले कार्यों को महत्व एवं मात्रा की दृष्टि से सन्तुलित किया जाना चाहिए। यह मतलब है स्थापित होता है यह जानने का कोई निश्चित तरीका नहीं होता। प्रायः दो महत्वपूर्ण तत्वों की इसका आधार माना जा सकता है, व हैं—वर्ग-चारियों की संख्या और खर्च किया जाने वाला धन। विभागीय अध्ययनों को उनके महत्व के आधार पर समन्वित किया जाना चाहिए तथा उनका उनकी सेवाओं के लिए एक जैसा धन मन्त्री पुरस्कार मिलना चाहिए। बानून एवं मेकीवग जैसे कुछ विभागों का जब उनके बजट के आधार पर तथा उनके सदस्यों की संख्या के आधार पर मापा जाता है तो वे प्रशासन में अधिक बड़े नहीं उठते। उनके द्वारा जो मूल कार्य सम्पन्न किया जाता है और वे जिस तकनीकी प्रक्रिया को अपनाते हैं, उसे देखते हुए उनको विभाग का स्तर दिया जाता है।

विभागीकरण का एक अन्य मापदण्ड यह है कि उसका आधार प्रबन्धित होने योग्य होना चाहिए तथा उसका समन्वय इस प्रकार बिना जाय कि मुख्य कार्यपालिका की भाति संचालक को भी उचित निर्भरता व धन प्राप्त हो सके। यदि समान कार्यों को एक ही विभाग के अधीन रख दिया जाय तथा न्यूरो एवं समाधीय प्रबंधों की ओर पर्याप्त ध्यान दिया जाए तो नगरपालिका के विभागों में संचालकों के कर्षों पर अधिक भार नहीं पड़ेगा किन्तु जबकि बड़े नगरों में ही ऐसा हो सकता है। जहाँ वही ऐसा होता है वहाँ प्रबन्ध की समस्या को विभागीय प्रमुखों के प्रशासकीय सहायकों का प्रावधान करके सुलभाया जा सकता है।

जब विभागीकरण किया जाय तो यह ध्यान रखना चाहिए कि उसमें थोड़ी बहुत तोरहीलता रहे। विभागीय बनावट के विस्तारों को यदि स्पष्ट रूप से उल्लेखित कर दिया गया तो उनमें परिवर्तन करना कठिन हो जायेगा। जब चार्टर के प्रावधानों को व्यापक रूप प्रदान किया जाता है तो प्रशासकीय संगठन से संबंधित विस्तारों के बारे में एक प्रशासकीय संहिता बनाई जा सकती है तथा इनको नगर परिषद के द्वारा अध्यादेशों के रूप में भी बनाया जा सकता है। मिचीगन तथा सैडनाव आदि प्रदेशों में इस दृष्टिकोण को पर्याप्त सफलता के साथ अपनाया गया है। दूसरी ओर अनेक नगरपालिका चार्टरों द्वारा विभागीय संगठन की संहिता को नगर के मौनिक कानून में स्थान दिया जाता है।

नगरपालिका प्रशासन में अभिकरणों के भेद

[The Differences between Agencies of Municipal Administration]

जब कभी एक प्रशासकीय यंत्र को संघटित किया जाता है तो उसके संबंध में सर्वप्रथम महत्वपूर्ण प्रश्न यही उठता है कि क्या विभागों को एक ही एकीकृत व्यवस्था में, एक नियंत्रण के अधीन रखा जायेगा अथवा एक ही क्षेत्र में विभिन्न उद्देश्यों के लिए कुछ स्वतंत्र सरकारें होनी चाहिए। जब यह कहा जाता है कि नगरपालिका प्रशासन का रूप एक पिरामिड की तरह है जिसमें व्यक्तिगत कर्मचारियों से ऊपर उठ कर भारों की श्रृंखलाएं छोटी पर स्थित मेयर अथवा प्रबंधक तक जाती हैं। यह कठिन प्रशासकीय प्रक्रिया के कुछ वास्तविक तथ्यों को मुला देता है। जहां तक श्रेणी-विभागों (Line Departments) का संबंध है वहां तक पिरामिड की यह मान्यता सत्य ठहराई जा सकती है। पिरामिड की मान्यता को केवल उन्हीं नतीजबलक माना जा सकता है जबकि नगरपालिका प्रशासन में केवल श्रेणी विभाग हीं और इनकी मुख्य कार्यपालिका के अधीन एकीकृत किया जाए। इनमें से प्रत्येक श्रेणी विभाग को व्यक्तिगत कर्मचारी तक, अनेक ब्यूरोज संभाग एवं छोटी इकाईयों में विभाजित कर दिया जाता है। वैसे पिरामिड के शीर्ष पर तथा प्रबंध से परिच्छिन्न रूप में संबंधित अनेक सहायक सेवाएं तथा नियंत्रणकारी विभाग होते हैं जिनका संबंध श्रेणी-विभाग की कार्यपालिका के पर्यवेक्षण से रहता है। इस संबंध में मुख्य प्रश्न यह है कि क्या प्रशासकीय पद सोमान के शीर्ष पर मुख्य प्रशासक की रखा जाए जिसे कि प्रशासन से संबंधित समस्त शक्तिरा सौंप दी जाए। वैसे वर्तमान प्रवृत्तियों के अनुसार विभागों को साथ रखने तथा एक मुख्य कार्यपालिका अधिकारी में उत्तरदायित्व को केन्द्रीकृत करने का मान्यता चल रहा है। साधारण परिस्थितियों के अधीन शासक की एकता से प्राप्त होने वाले तान विवाद से परे हैं नागरिक संगठन एवं सैनिक संगठन दोनों में ही शासक की एकता का धपना महत्व है।

श्रेणी विभागों द्वारा जनता की सेवा प्रत्यक्ष रूप से की जाती है। उदाहरण के लिए पुलिस विभाग जनता को उद्देश्यों से, धनराशियों के कार्यों से तथा चोरों एवं आकुओं के प्रयासों से रक्षा करता है। वह यातायात

नियंत्रण द्वारा घराबों की रोकथाम एवं कुत्तियों के नियंत्रण द्वारा जनता की सेवा करता है। इसी प्रकार घग्नि विभाग, घग्नि की रोकथाम करके, घग्नि से होने वाले नुकसानों को कम करने का प्रयास करता है। जब कभी आग लग जाती है तो वह उस बुझाता है तथा अनुरोध रूप से होने वाले नुकसान को बचाता है। स्वास्थ्य विभाग द्वारा बीमारों की रोकथाम तथा कम करने का प्रयास किया जाता है। यह स्वस्थ की बीमारियों को मिटाने का प्रयत्न करता है। इसी प्रकार कन्सालु विभाग, मनोरंजन विभाग जन-सर्व विभाग आदि हैं। ये सभी विभागों की एक श्रृंखला बड़ी विशेषता यह होती है कि वे जनता को प्रत्यक्ष रूप से सेवा प्रदान करते हैं।

ये सहायक अग्निकरण (Auxiliary Agencies) हैं कि यह योजना के शीर्ष के निकट रहते हैं उनको मुख्य रूप से दो तथ्य प्राप्त करने होते हैं। प्रथम यह है कि इनके द्वारा प्रबंध में मुख्य कार्यपालिका की सहायता की जाए, दूसरे यह कि ये सभी विभागों की सेवा की जाए। इन सहायक सेवाओं के उदाहरण के रूप में वित्त विभाग का नाम लिया जा सकता है जिसमें कि बजट लेखा, कोष प्रबंध, भूमि का मूल्यांकन, खरीददारी आदि आते हैं। बजट का सहायक वित्त विभाग का अन्तर्गत हो सकता है जबकि यह कार्यपालिका के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी हो सकता है। यह अधिकारी प्रबंध से अनिष्ट रूप में संबंधित है। तथा एवं केन्द्रीकृत खरीददारी आदि प्रबंधात्मक नियंत्रण का साधन है जो कि ये सभी विभागों से संबंधित रहते हैं। मेथों द्वारा कार्यपालिका नगर की एवं अधिकृत विभागों की वित्तीय स्थिति को जान पाती है। केन्द्रीकृत खरीददारी एक ऐसा विषय है जिसके द्वारा कार्यपालिका विभागीय कार्यों को प्रतिबंधित करती है। संपत्ति का मूल्यांकन, करों का मूल्य एवं कोष के कार्य आदि को प्रबंध का महत्वपूर्ण अंग समझा जाता है किन्तु इनका महत्व इतना नहीं होता जितना कि बजट, लेख एवं खरीददारी का होता है। विभाग का अन्तर्गत मुख्य प्रशासक से से प्रबंध प्रदान करने वाले अन्य दूसरे भी कार्य शांत हैं। सहायक सेवाओं का एक अन्य उदाहरण मेरी बर्ग का प्रशासन है। यह बता जाता है कि कार्यपालिका अपने वास्तविक रूप को सभी प्राप्त कर सकती है जबकि बहुत से सेवाओं पर अपनी सत्ता बनाए रखे। मेयर प्रबंध प्रबंधकों को अनुमाननात्मक किशोरों एवं नीति निर्माण से संबंधित कार्यों पर प्रतिष्ठित रूप से नियंत्रण प्रयुक्त करना चाहिए। यद्यपि कर्मचारियों की योग्यता, वर्गीकरण तथा वेतन आदि को प्रतिष्ठित रूप से परिपक्व द्वारा निश्चित किया जाता है किन्तु इनको निश्चित करत समय कार्यपालिका की निष्कारिणों को भी पर्याप्त महत्त्व प्रदान किया जाता है। कर्मचारियों का मूल्यांकन संबंधी परीक्षाओं की तैयारी तथा व्यक्तिगत स्थितियों के वर्गीकरण में सहायक अग्निकरण द्वारा ये सभी विभागों का साथ मिल कर कार्य किया जाता है। सभी वर्ग अग्निकरण विभागों को ऐसे लोगों की सुधी प्रस्तुत करता है जो कि विभिन्न प्रकार के पर्यटन कार्य करने के लिए उपयुक्त हैं। यह अधिकृत कर्मचारियों के प्रबंध में कार्यपालिका की सहायता करता है।

कार्यपालिका को नगर के अधिकारों एवं उत्तरदायित्वों की व्याख्या करने के लिए एका पार्टी एवं सम्पादकों से सम्बन्धित प्रावधानों को प्रभाव-

कार्य एवं परामर्श प्रदान करना अपने माप में उद्देश्य नहीं होते बल्कि वे कुछ उद्देश्यों को पूरा करने के साधन होते हैं। नगरपालिका सरकार के तात्कालिक उद्देश्य शिक्षा, पुलिस, स्वास्थ्य, जनकर्म आदि सेवाओं से सम्बन्धित हैं जो कि जनता की प्रत्येक रूप से सेवा करते हैं। इन प्रकार पुराने विभाग इन सेवाओं को सम्पन्न कर रहे हैं और नए विभाग इनके मापनों एवं विवरण को विनियमित करके उन्हें राहत प्रदान कर रहे हैं।

इस प्रकार से विभागों के दो माप बन गए हैं; प्रथम वे विभाग होते हैं जो कि थोड़ी या उद्देश्य विभाग कहलाते हैं और दूसरे में वे होते हैं जिनका सम्बन्ध मापनों से होता है, उनको हम साधन विभाग कह सकते हैं। ये दूसरे बाने विभाग नगर के सभी विभागों की एक विशेष क्षेत्र में उसके अधिक प्रशिक्षी सेवा कर सकते हैं जितना कि वे विभाग स्वयं कहने के लिए समर्थ हैं। एक केन्द्रीय खरीददारी विभाग सम्पूर्ण नगर सरकार के लिए प्रशिक्षी प्रकार से खरीददारी कर सकता है। यदि इस कार्य को प्रत्येक-जनकर्म, छोटे-मोटे कर्मचारियों में बांट दिया गया तो परेशानी हो जाएगी। किसी एक अधिकरण में इन कार्यों को संयुक्त करने का भय है विरोधीकरण। इसके द्वारा विभागों के बीच भी एकीकरण स्थापित किया जाता है क्योंकि वे अपने आपको अधिक निष्पक्ष रूप से संपूर्ण संगठन का एक भाग मानने लगते हैं। इन व्यवस्था के द्वारा विभिन्न सेवाओं का एक स्तर निर्धारित किया जाता है। इनके थोड़े विभागों को इन कार्यों से राहत मिल जाती है जिनमें कि वे अपना सबसे अधिक समय और धन व्यय करते हैं। ऐसी स्थिति में थोड़े विभागों को भी विरोधीकृत होने का अवसर प्राप्त होता है।

नए विभागों की रचना का यह भय नहीं है कि पुराने विभागों में कर्मचारियों, खरीददारी आदि कार्यों से अपना हाथ पूरी तरह से खींच लिया हो। आज भी प्रत्येक स्कूल मण्डलों को अपने साधनों के नियन्त्रण पर पूरी स्वतन्त्रता दी जाती है। कभी-कभी अन्य विभागों को भी यही स्तर प्रदान कर दिया जाता है। पुराने विभाग अपने स्वतन्त्र स्तर को छोड़ने के पहले बलु-स्थिति को बनाए रखने के लिए पर्याप्त विरोध करते हैं। वे यह तर्क प्रदान करते हैं कि उनकी समस्याएं विशेष रूप की हैं। उनका यह एतराज रहता है कि जब नई व्यवस्था के अनुसार एक ही विभाग के विभिन्न कार्यों को प्रत्येक अधिकरणों को सौंप दिया जाता है तो इससे लाभहीनताही मनवती है। इसमें सदेह नहीं कि थोड़े विभागों एवं उनके साधन विभागों के बीच उपयुक्त सम्बन्ध स्थापित करना कठिन हो जाएगा। इसके प्रतिरिक्त जो साधन विभाग हैं, वे मुख्य रूप से वृत्त करने में और कुशलता की स्थापना करने में रुचि लेते हैं, जनता की सेवा करने के थोड़े विभागों के कार्यों में उनकी रुचि अपेक्षाकृत कम होती है।

दोनों प्रकार के अधिकरणों की विशेषताएं

[The Characteristics of both types of Agencies]

नगर सरकार में जिन विभिन्न विभागों का संगठन किया जाता है उनके दो रूप होते हैं—पहला, साधन रूप (Overhead form) और दूसरा, थोड़ी रूप (Line form)। प्रायः सभी बड़े नगर इस दृष्टि से कुछ अन्तर

की स्थापना करते हैं। इन दोनों ही रूपों की अपनी विशेषताएँ होती हैं। जहाँ तक साधन रूप अभिकरणों का सम्बन्ध है उसकी प्रत्येक विशेषताएँ, हमारे सामने आती हैं। ये विभाग अभिलेख रखने, कार्य का नियोजन करने, साधन प्रदान करने तथा सौंपे गए सामान्य नियन्त्रण को रखने से सम्बन्धित रहते हैं। इनका कार्य मुख्य रूप से कार्यालय के भन्दर रह कर ही किया जाता है, बाहर क्षेत्र में भाकर नहीं। इनके द्वारा स्वयं नगर का कार्य नहीं किया जाता किन्तु इन कार्यों को सम्पन्न करने में महत्वपूर्ण रूपों में सहायता प्रदान की जाती है। उनके कार्यों की प्रकृति इस प्रकार की होती है कि उनको न तो अधिक विनियोगों की आवश्यकता होती है और न ही इतने अधिक कमचारियों की। इन अभिकरणों पर किए जाने वाले खर्च की मात्रा को देखकर यह निष्कर्ष नहीं निकालना चाहिए कि इनका महत्व कम है।

अनेक नगर ऐसे भी हैं जहाँ कि इन अभिकरणों पर अधिक धन खर्च किया जाता है तथा इनको अधिक कार्य सौंप दिया जाता है। यदि इन अभिकरणों को समाप्त कर दिया जाए अथवा उनके कार्यों को अन्य विभागों में बांट दिया जाए तो नगरको इससे भारी नुकसान होगा। इस व्यवस्था में केन्द्रीयकरण तथा विस्तारीकरण के लाभ प्राप्त किए जा सकते हैं। यह धारणा

तथा उसकी क्रियाओं के सम्बन्ध में शोध तथा नियोजन आते हैं। यह अपने नियुक्तों को विभिन्न सहायकीय अभिकरणों का सौंपता है। इन अभिकरणों द्वारा अनेक सहायक एग गृह रक्षक (Auxiliary and House keeping) कार्य किए जाते हैं। इन गृह रक्षक सेवाओं को सम्पन्न करते समय ये साधन अभिकरण स्वयं भी कार्य संचालन में अपने आपको सलग बना देते हैं किन्तु श्रेणी विभागों से भिन्न उनकी शक्ति का केन्द्र उद्देश्य न होकर साधन होते हैं। इस प्रकार के अभिकरणों के अनेक उदाहरण विभिन्न राज्यों में प्राप्त होते हैं। म्याक राज्य में जाच ब्यूरो नासऐजिस्स में कुशलता एग बजट-ब्यूरो भादि कुछ उदाहरण हैं जो कि प्रशासकीय अनुसंधान एग नियोजन में अपना कुछ धन खर्च करते हैं। सामान्य रूप से बड़े नगरों द्वारा भी प्रशासकीय प्रश्नों के अनुसंधान से संबंधित कार्यों पर किसी प्रकार का धन खर्च नहीं करते और करते भी हैं तो बहुत कम। कमी-कमी परिपद की दिशा समितियाँ तथा अन्य अस्थाई निकाय विषयों की जाच में सलग हो जाते हैं। इस दृष्टि से समितियों तथा नगरपालिका के हैं। कोई भी सरकार उस कि उनका संगठन पूर्ण न हो और वह अपने ज्ञान का सही रूप में प्रयोग न कर सके।

श्रेणी अभिकरणों की विशेषताएँ (Characteristics of Line Agencies)—श्रेणी विभाग के कार्यों को भी मुख्य रूप से दो समूहों में वर्गीकृत किया जा सकता है। प्रथम समूह में शिक्षा, मनोरंजन, स्वास्थ्य, पुलिस भादि कार्य आते हैं। इन विभागों का प्रमुख उद्देश्य सुरक्षा, शिक्षा तथा स्त्री-पुरुषों और बालकों के कल्याण जैसी सामाजिक समस्याओं से रहता है। इन

कार्यों को सम्पन्न करने के लिए आवश्यक ज्ञान शिक्षा, सामाजिक विज्ञान एवं दवाई आदि के क्षेत्र में होना चाहिये। इन क्षेत्रों में प्राप्त ज्ञान प्रायः अपूर्ण रहता है तथा साथ ही मानवीय तत्वों पर विचार करना और उनमें सुधार करना एक अत्यन्त कठिन कार्य है; इसलिए इन अभिकरणों के कार्य अत्यन्त दुर्लभ माना जाता है और ये चाहे कितनी भी अच्छी प्रकार से कार्य क्यों न करें किन्तु जनता द्वारा इनकी आलोचना की जाएगी। इस प्रकार के विभागों की अनेक आवश्यकताएँ होती हैं, जैसे उन्हें अपनी समस्याओं के सम्बन्ध में अधिक ज्ञान होना चाहिये। दूसरे, समय एवं श्रेष्ठ कार्यकर्ता जैसे अध्यापक, स्वास्थ्य अधिकारी, अस्पतालों के कर्मचारी, पुलिसमैन एवं सामाजिक कार्यकर्ता आदि की जरूरत होती है। तीसरे, इन विभागों के हाथ में जो कार्य दिए जाते हैं उनमें से अधिकांश का संबंध अधिधितों, बीमारी तथा अपराधियों की रक्षा से होता है इसलिये यह स्वाभाविक है कि इनके हेतु पर्याप्त विनियोगों की जरूरत होगी। श्रेणी विभागों के द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों के दूसरे समूह में अग्निरक्षा, जल-वितरण, जन-उपयोगिता, स्वास्थ्य, पलियां एवं पार्क आदि को लिया जा सकता है। यद्यपि इन कार्यों से संबंधित विभाग मानवीय तत्व की अवहेलना नहीं कर सकते किन्तु फिर भी इनका सम्बन्ध मुख्यतः अमानवीय समस्याओं से रहता है। यह विभाग भूमि, मकान, पन्थ और वस्तुओं से सम्बन्धित रहते हैं। इस कार्य की प्रकृति कुछ इस प्रकार की होती है कि इनसे सम्बन्धित विभाग निश्चित सफलता के साथ कुछ भी करने का दावा नहीं कर सकते। जैसे इन विभागों की जनता द्वारा अपेक्षाकृत कम आलोचना की जाती है। इनके विरुद्ध किया जाने वाला दोषारोपण प्रायः यह नहीं होता कि ये अपना कार्य नहीं करते हैं बल्कि यह होता है कि इनमें खर्चा अधिक किया जाता है। अन्य विभागों द्वारा बहुत बड़ी संख्या में मजदूरों को तथा यंत्रों को काम में लाया जाना है।

इन दोनों प्रकार के अभिकरणों में पारस्परिक सम्बन्ध की स्थापना एक मुख्य समस्या बन जाती है जिसे सुलझाने की क्षमता पर एक कार्यपालिका की सामर्थ्य का मूल्यांकन निर्भर करता है। जब श्रेणी एवं साधन विभागों के बीच पारस्परिक सम्बन्धों का निर्धारण किया जाता है तो अनेक कठिन प्रश्न उत्पन्न होते हैं। वर्ष भर के काल में प्रत्येक श्रेणी विभाग को सम्मिलित सभी श्रेणी विभागों के बीच

की शक्तियों का प्रयोग करने हुए यह अभिकरण कानूनों की सीमाओं में रह कर व्यवहार करते हैं। इन दोनों अभिकरणों के बीच जो अविश्वास और सहयोग का अभाव पाया जाता है, उसे दूर करने के लिये संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों का अनुभव कोई फलान नहीं बनाता। कई बार यह सुझाव दिया जाता है कि मुख्य कार्यपालिका और उसके विभागीय अंगों के बीच केबिनेट सम्मेलनों का प्रायः प्रयोग करने से उनके मध्य स्थित गलतफहमियाँ दूर हो जाएंगी और उनकी उपयोगिता बढ़ जायेगी। ये मुख्य कार्यपालिका को अधिक जागरूक बना सकते हैं और परिपक्व उद्योग योजना एवं प्रस्तावों के रोकने के कार्यों में सहायता दे सकते हैं किन्तु इस प्रकार के सम्मेलन

घोषचारिक नहीं होने चाहिये और इनको नियमित होने की भी आवश्यकता नहीं है। सम्मेलनकर्त्ताओं को ऐसी कोई विधि देने की शक्ति नहीं दी जानी चाहिये जो कि मतल में मुख्य प्रशासक को सौंपी जानी चाहिये। सम्मेलन के सदस्य प्रत्यक्ष रूप से किसी ऐसे विषय पर भी विचार नहीं कर सकते जो कि दो विभागों के बीच संपर्क का कारण बना हुआ है। उनका मुख्य सत्य दुराग्रहों को तोड़ना है और विभागीय अवस्थाओं को एक ऐसा वातावरण प्रदान करना है जिसमें कि वे महत्वपूर्ण सम्पर्क और भिन्नता विकसित कर सकें। वे प्रायः सभी उपयोगी हो सकते हैं जब कि एक भी महत्वपूर्ण प्रश्न पर विचार न करें।

विभागीकरण की समस्याएँ (Problems of Departmentalization)
नगरपालिका के विभागों का संगठन करते समय विभिन्न सिद्धान्तों का धरना एक अत्यन्त जटिल प्रश्न है। विभागों की संख्या कितनी रखी जाए, जिस विभाग को कितने कार्य सौंपे जायें तथा विभाग का आकार कितना बड़ा रखा जाए आदि प्रश्न सुलझाने में अत्यन्त जटिल होते हैं। संगठन में लचीलापन लाना भी अपने आप में एक कठिन समस्या है किन्तु फिर भी एक महत्वपूर्ण आवश्यकता है। मूल के समूह से सम्बन्धित कार्य को सचीलापन की आवश्यकता का एक स्पष्ट उदाहरण माना जा सकता है। १९वीं शताब्दी में जन-स्वास्थ्य विभागों का मुख्य सम्बन्ध सफाई से रहता था किन्तु धीरे-धीरे स्वास्थ्य विभाग छून की बीमारियों को रोकने एवं नियन्त्रित करने से सम्बन्धित रहने लगे। कुछ समय बाद यह भी अनुभव किया जाने लगा कि मूल-समूह एम उसकी व्यवस्था का कार्य जन-कार्य विभाग की एक इकाई के रूप में संगठित किया जाना चाहिये। दूसरा साधारण यह बताया गया कि इसमें ट्रको, व्यक्तिगत तथा उन तरीकों एवं तकनीकों को अपनाया जाता है जो कि सामान्य जन कार्य विभाग द्वारा अपनाई जाती हैं। कुछ बड़े नगरों में सफाई से सम्बन्धित पृथक विभागों को भी संगठित किया जाता है। इस प्रकार का सचीलापन विभागों को बदलती हुई परिस्थितियों के अनुरूप बनने में सहायता देता है।

विभाग के आकार से सम्बन्धित कार्य के बारे में निर्णय लेना भी कुछ जटिल होता है। कुछ नगरों में विभागों का आकार इतना बड़ा रखा जाता है कि अपने सम्पूर्ण दायित्वों को सम्पन्न करने के लिये बड़ा केवल थोड़े से विभागों का संगठन करना ही जरूरी होता है। उदाहरण के लिये हम प्रायोग्य व्यवस्था वाले नगरों को ले सकते हैं जहाँ कि केवल पांच विभागों को घोषचारिक रूप से नगर प्रशासन के समस्त कार्य सौंप दिये जाते हैं। इसके विपरीत कुछ नगरों में विभागों का आकार छोटा होने के कारण वहाँ अनेक विभागों का संगठन जरूरी हो जाता है। जैसे व्यावहारिक दृष्टि से यह उचित समझा जाता है कि विभागों की संख्या निश्चित न की जाये और जहाँ ज्यों नगर का विकास होता जाये तथा उसमें नये कार्य जोड़े जायें त्यों त्यों उनकी संख्या में संशोधन करते रहना चाहिये। जैसे नगर परिषदों पर समय समय पर इस बात के लिये दबाव डाले जाते हैं कि नगर विभागों तथा मन्त्रियों की संख्या बढ़ाई जाए। यह दबाव कई बार चार्टर, प्रायोगों एवं राज्य व्यवस्थापिकाओं,

पर भी लागू किए जाते हैं। बाज की नांति इस प्रकार के देबावों का बतौत-काल में समय-समय पर अनुभव किया गया है।

सन् १९०० से पूर्व दवाव, उत्तेजनीय सफलता प्राप्त करने में भी समय हो जाते थे किन्तु उसके बाद ऐसा नहीं होता । वर्तमान समय में राज्य सरकार की भांति नगर स्तर पर भी विभागों के सरलीकरण एवं सामूहीकरण की दिशा में एक आन्दोलन चलाया गया । जैसे आयोग व्यवस्था एवं परिषद-प्रबन्धक योजना वाले सरकार के रूपों में इस प्रकार के आन्दोलन को सहारा भी दिया गया । वर्तमान समय में प्रशासकीय मन्त्र के उचित संगठन की पूर्ण आवश्यकता, श्रेष्ठ प्रशासकीय परिणामों की पूर्ण आवश्यकता माना जाता है । इसके अतिरिक्त जरूरतें एवं दशायें भी बदल चुकी हैं । घटः इस दिशा में ठोस कदम उठाया जाना जरूरी समझा जाता है । जैसा कि पहले भी कहा जा चुका है, सरकार की आयोग-व्यवस्था में प्रशासकीय विभागों की संख्या सानान्यतः चार, पांच या छः रखी जाती है । जहां वहाँ विभागों की संख्या में इस प्रकार की कटौती की गई वहां इसका परिणाम एक बरदान के रूप में प्राप्त हुआ । परिषद-प्रबन्धक वाली योजनाओं में भी उनके विभागों की संख्या में कमी करने का प्रयास किया गया । शक्तिशाली मेयर तथा अन्य प्रकार की सरकारों के आधीन कार्य करने वाले बड़े या छोटे नगरीय नगरों में विभागों की संख्या आयोग व्यवस्था एवं परिषद-प्रबन्धक योजना की अपेक्षा प्रायः अधिक होती है । पांच लाख से अधिक की जनसंख्या वाले अधिकतर नगरों में विभागों की संख्या बीस से चालीस तक होती है ।

विभागों की संख्या तथा उनका नाम तय करने के लिए कुछ एक मापदण्ड निश्चित किए गए हैं। इस प्रकार के सिद्धान्तों या मापदण्डों को चार्टर बनाने वालों के निर्देशक के रूप में संयुक्त किया जा सकता है। साधारण रूप से छोटे नगरों में बड़े नगरों की अपेक्षा कम विभागों की जरूरत होती है क्योंकि नियमानुसार कार्यों की संख्या एवं महत्व, नगर के आकार के सामान्य बढ़ता है। नगर को अपने विभागों का संगठन करते समय इस बात एवं समर्थ विभागीय प्रबंध अधिक अच्छी प्रकार से कर सकता है, अपेक्षाकृत इसके कि दो अप्रशिक्षित व्यक्ति उन दो विभागों का अलग-अलग प्रबन्ध करते।

किसी विभाग का साकार एवं संख्या निश्चित करने में एक नगर की द्वितीय समता को अधिक महत्वपूर्ण मापदण्ड नहीं बनाना चाहिए। केन्द्रीय विचार यह रहना चाहिए कि नगर के कार्यों को यथासंभव कम से कम भागों में विभाजित किया जाए। किन्तु फिर भी एक विभाग में उन्ही कार्यों को सामूहिक किया जाये जो कि परस्पर सम्बन्धित हैं और एक ही प्रकृति के हैं। इस प्रकार नगर द्वारा सम्पन्न किए जाने वाले कार्य इस बात के मापदण्ड होंगे कि वहां विभागों की संख्या कितनी रखी जाए। जिन कार्यों में पारस्परिक संबंध नहीं है उनको एक विभाग में संगठित करने की प्रेरणा कुछ संभागों को दी जा सकती है तो अच्छा रहेगा। कुछ भी हो, विभागों की संख्या इतनी

राम होनी चाहिए कि मुख्य कार्यपालिका सभी विभागीय सम्पदा को यथोचित प्रकार से जान सके तथा समय-समय पर उनको सम्पत्ति में सम्मिलित कर सके। ऐसे इस प्रकार के विभागों की मर्यादा अधिक से अधिक पन्द्रह होनी चाहिए किन्तु विशेष परिस्थितियों में यह संख्या कुछ बढ़ाई भी जा सकती है। प्रत्येक कार्यपालिका के नियमों के क्षेत्र के लिए कुछ सीमाएँ होती हैं। किसी भी नगर के लिए विभागों की संख्या का नियम उस समय तक नहीं किया जा सकता जब तक कि वहाँ की स्थानीय परिस्थितियों का न समझ लिया जाय।

विभाग का आन्तरिक रूप (Department from inside)

नगरपालिका विभागों का आन्तरिक प्रशासन या अन्तः प्रशासन में महत्त्व रखता है तथा प्रशासन की कार्यकुशलता, सकलता एवं साफ़ता बहुत कुछ इसी पर निर्भर करती है। विभाग के संगठन में कम से कम सैद्धान्तिक रूप में कुछ सिद्धान्तों को ध्यान में रखा जाना चाहिए। इनमें से प्रथम सिद्धान्त यह है कि प्रशासनिक व्यवस्था के अन्तर्गत एक व्यक्ति को उत्तरदायी ठहराया जाये। यदि प्रशासन में किसी प्रकार की अव्यवस्था या अनियमितता पाई जाये तो उसके लिए किसी एक व्यक्ति पर हम ज़िम्मेदारी ठाढ़ करेंगे। इसी से निम्नता-मुक्ति या एक दूसरा सिद्धान्त यह है कि विभाग के प्रत्येक व्यक्ति को धनिक रूप से उस व्यवस्था के प्रति उत्तरदायी रहना चाहिए। सत्ता की धारणा उससे प्रसारित होकर नीचे तक चलनी चाहिए। इसके बीच कोई अवरोध नहीं होना चाहिए। अनुशासन एवं उत्तरदायित्व प्रशासन के दो महत्वपूर्ण तत्व होते हैं। स्वतंत्रता का महत्व जबकि व्यवस्थापिका के सदस्यों के लिए ही माना जा सकता है किन्तु छोटे अधिकारियों एवं कर्मचारियों के लिए इसका कोई महत्व नहीं होता तथा इसके सम्बन्ध में यह अनेक कठिनाईएँ एवं समस्याएँ उत्पन्न हो सकती हैं। विभाग के सदस्यों द्वारा जो एक ही मस्तिष्क के अधीन एकता की स्थिति में कार्य करना होता है।

विभागों के आन्तरिक स्वरूप का एक अन्य सिद्धान्त यह है कि विभाग के अन्तर्गत कार्य को भूतल तथा सम्पत्ति में उनकी प्रगति के आधार पर जाना जाय। काम का विवरण करते समय हम सिद्धान्त का ध्यान रखना आवश्यक उपयोगी एवं आवश्यक समझा जाता है। प्रगति का अनुसार कार्य का समूहोत्तरण, विशेषीकरण को सम्भव बनाता है तथा कार्य को उचित रूप से सम्पन्न करने के उत्तरदायित्व का केन्द्रोत्तरण करता है। भूतल को संस्था में सीमित होनी चाहिए तथा उनमें बीच स्पष्ट रूप से विभाजन रेखाएँ खींची जानी चाहिए। जिस प्रकार गूरे प्रशासनिक व्यवस्था में सभी एजेंडा के कार्यों के बीच अन्तर स्थापित किया जाता है उसी प्रकार एक विभाग की आन्तरिक रचना में भी इनके बीच अन्तर रखा जाता है। प्रत्येक विभाग के द्वारा से कम से कम के कार्य ही छोड़े जायेंगे जिसको सम्पन्न करने के लिए वह स्थित है। इसके लिए विभाग के अन्तर्गत ही कार्य की सम्पन्नता आवश्यक बन जाती है। उदाहरण के लिए शिक्षा के क्षेत्र में; प्रथम वर्ष किसी क्षेत्र में अनुसंधान का कार्य इसके प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित विभाग की

सौंपा जा सकता है। कुछ बड़े नगरों में साधन धमिकरण के कार्यों के बीच विकेंद्रीकरण की आवश्यकता हो सकती है।

प्रशासन में कार्यपालिका

[The Executive in Administration]

जब विभिन्न प्राधारों पर विभागीकरण कर लिया जाता है तथा अनेक मापदण्डों को अपना कर विभाग का संगठन कर लिया जाता है तो सत्ता का एक पिरामिडनुमा रूप हमारे सामने आ जाता है। शिखर के नब-दीक सहायक सेवायें होती हैं जो कि मेयर या मैनेजर को उसकी प्रशासकीय प्रक्रिया में सहायता करती हैं। जब प्रशासकीय ढाँचे का रूप पर्याप्त सोच विचार कर रचा जाता है तथा उत्तरदायित्व की श्रेणियाँ स्पष्ट रूप से निर्धारित कर दी जाती हैं तो कार्य की सम्पन्नता बहुत कुछ मुख्य कार्यपालिका की कुशलता पर निर्भर करती है। ऐसी स्थिति में अनेक प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष शक्तियाँ भी प्रभाव डालती हैं। उत्तरदायित्व की श्रेणियों को एक निरन्तर व्यवस्था में उचित रूप से प्रबन्धित किया जाता है। कार्यपालिका को भी व्यक्तिगत विभागों को निर्देशन प्रदान करना होता है। एक समर्प मेयर प्रत्यक्ष प्रबन्धक में नेतृत्व एवं संचालन के मुख होते हैं। उसमें लोक प्रशासन की सम्पूर्ण समस्याओं को देखने की क्षमता होती है। वह इस प्रकार के सकारात्मक कदम उठा सकता है जो कि उपभोक्ताओं के लिए सन्तोषजनक समन्वयकारी सिद्ध होयें। एक वास्तविक कार्यपालिका को अपने मुख्य अधिकारों को गति प्रदान दी जाती है। नात्मक कदम उठाता है तथा देता है। कार्यपालिका द्वारा रखा जाने वाला यह नियन्त्रण कुछ नियेधात्मक प्रकृति का भी होता है, उदाहरण के लिए पदविमुक्ति, अनुशासनात्मक कार्यवाही आदि।

एक कार्यपालिका जो कि केवल नियेधात्मक नियन्त्रण पर ही प्राधारित रहती है, वह कार्यकर्ताओं में अधिक उच्च मोरेल (Morale) बनाने में असमर्थ रहती है। इसके द्वारा अधिकारियों में ऐसी प्रवृत्ति का विकास होता है कि वे केवल वही कार्य करना चाहते हैं जिनको कि उनसे आशा की जाती है, इससे अधिक कुछ भी नहीं। एक नेतृत्वयुक्त कार्यपालिका (मेयर या प्रबन्धक) को सकारात्मक प्रवृत्ति से भी कार्य करना होता है। वह अपने संगठन को नेतृत्व प्रदान करता है, उनमें समन्वय स्थापित करता है और संगठन को प्रोत्साहित करता है। एक गतिशील प्रशासन की प्राप्ति के लिए कार्यपालिका को ऐसी अनेक तकनीकें घरनानी होती हैं जिनसे कि उच्च मोरेल (Morale) को बनाया जा सके। लोक प्रशासन के सभी अधिकारियों में सामान्य लक्ष्य की भावना वास्तविक होनी चाहिए। कार्यपालिका के तुरन्त के अधीनस्थ को नई नीतियों के सम्बन्ध में योजना तैयार करने या पुरानी नीतियों को अच्छी प्रकार से तैयार करने में सक्रिय रूप से भाग लेने के लिए अनुमति प्रदान की जानी चाहिए। जब विभागीय संचालक बड़े निर्णयों को लेने में अपने योगदान की भावना के प्रति सजग रहते हैं तो उनको पूरा करने के लिये अपनी सारी शक्तियाँ लगा देते हैं। अपनी

शक्तियों की सीमा में रहते हुए सभासदों को विभागीय नियुक्तियों को लेने में एवं सेवा-वर्ग को प्रबन्धित करने में स्वेच्छापूर्ण शक्तियाँ तथा पहल करने की शक्ति होनी चाहिए। मुख्य कार्यपालिका को भी इन अधिकारियों को सत्ता हस्ता-न्तरित करने के लिए उत्तुङ्ग रहना चाहिए, यद्यपि यह सब है कि इस शक्ति का दुरुपयोग भी किया जा सकता है और प्रशासकीय संगठन में इसका परि-णामस्वरूप उन्हें कठिनाइयाँ भी आ सकती हैं।

प्रत्येक मेयर या प्रबन्धक जब यह सम्मति प्राप्त है तो उसे अनेक विभा-गीय अध्यक्ष ऐसे मिलते हैं जो कि पहले ही कार्य कर रहे हैं। कार्यपालिका को इन अधिकारियों की योग्यताएँ देखनी होती हैं, तथा इनके व्यक्तिगत साधारण तथा सर्वेक्षण के आधार पर यह निर्णय करता है कि वे उसके अधिकारी परिवार में प्रमुखी प्रकार कार्य कर सकेंगे या नहीं। अधिकार नगरपालिका प्रशासक यह स्वीकार करते हैं कि प्रशासन का सबसे बड़ा पहलू यह है कि एक विभागीय अध्यक्ष को पदच्युत किया जाए और किसी नए को नियुक्त किया जाए। जब कभी कार्यपालिका, अधिकारियों के विरुद्ध कोई कड़ा कदम उठाना चाहती है तो उसे ज्ञात होता है एक बेसी योग्यताओं वाले अनेक अधिकारी हैं जो कि ऐसे कदमों का विरोध करेंगे।

जब कभी विभागीय पद रिक्त होता है तो कार्यपालिका को विभागीय अध्यक्षों का चयन करने में अपनी कुशलता दिखाने का अवसर प्राप्त होता है। इसके लिए पहले पहले मेयर या प्रबन्धक को यह निश्चित करना होता है कि विशेष नियुक्तियों में क्या नीति अपनाई जाएगी। क्या नगरपालिका के कर्मचारियों में से ही किसी को पदोन्नत किया जाए या नगर सरकार के बाहर से नवीन रक्त को अवसर प्रदान दिया जाए। स्थानीय परिस्थिति एक संतोषजनक उम्मीदवारों की उपस्थिति कार्यपालिका के इस निर्णय को प्रभावित करेगा कि स्थानीय व्यक्ति को नियुक्त किया जाए या नहीं। जहाँ जहाँ विभागीय अध्यक्षता को यावत के आधार पर नियुक्ति प्रदान की जाती है, वहाँ कार्यपालिका को निर्धारित नागरिक सेवा प्रक्रियाओं का पालन करना होता है।

विभागीय अध्यक्ष में नियोजन, संगठन एवं प्रशासन से सम्बन्धित योग्यताएँ होनी चाहिए। इसमें अधीनस्थों को निर्देशित करने की क्षमता होनी चाहिए। इस कार्य के लिए व्यावसायिक योग्यताओं का होना उपयोगी रहेगा। विभागीय अध्यक्षों की नियुक्ति के लिए कई बार सितित परीक्षा प्रणाली का भी प्रयोग जाता है। जहाँ एक पक्षों के लिए उद्देश्यपूर्ण ज्ञान की जा सकती है। अधिकार विभागीय अध्यक्षों को अनुभव के आधार पर, नियुक्त किया जा सकता है। एक योग्य कार्यपालिका विभागीय अध्यक्षों को नियुक्ति मात्र में ही अपने कर्मियों की इच्छा नहीं मानती, वह नगर के हित को ध्यान में रखते हुए उनके नियुक्तियों के लिए उनकी समर्पण एवं रक्षा प्रदान करता है। वह अधिकारियों को प्रोत्साहित करता है, मार्ग देता है और उनकी प्रशिक्षण भी करता है। वह यह प्रभाव करता है कि उसके प्रमुख अधीनस्थ अधिकारी व्यावसायिक रूप से विकसित हो जाएँ इसके लिए वे अपने व्यावसायिक संगठनों में सदस्य बने, विषय से सम्बन्धित साहित्य का अध्ययन करें और अन्य नगरों

द्वारा की गई प्रगतिर्यों से अपने आपको परिचित रखें। वह विभागीय प्रत्यक्षों को प्रशासकीय तकनीकों में प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए भी व्यवस्था कर सकता है। कुछ प्रबन्धक इस नीति को ममय-समय पर अपनाते रहते हैं।

श्रेणी विभागों का सम्बन्ध नगर की जनता के लिए दिन-प्रतिदिन की सेवाएँ संचालित करने से होता है। दूसरी और सहायक सेवा प्रतिक्रियाओं द्वारा श्रेणी प्रतिक्रियाओं को सहायता प्रदान की जाती है और मेयर या प्रबन्धक द्वारा व्यवहृत नियन्त्रण को क्रियान्वित करने में सहयोग दिया जाता है। कई बार यह प्रश्न किया जाता है कि यदि समस्त श्रेणी एवं सहायक प्रतिक्रियाओं में योग्य और प्रच्छेद व्यक्तियों को बैठा दिया जाए तो कार्यपालिका को करने के लिए यह हो क्या जाता है। वैसे नगर की कार्यपालिका को विभागीय प्रत्यक्षों एवं उनके तात्कालिक प्रतीनियों को नियुक्त और पदविमुक्त करने की शक्ति होती है। वह अपने मुख्य प्रतीनियों को निर्दिष्ट, नियन्त्रित और समन्वित करता है। ऐसा करने के लिए प्रतिवेदनों, सम्मेलनों और निरीक्षणों को मार्ग उसके द्वारा अपनाया जाता है। यदि नियन्त्रण एवं समन्वय प्राप्त करना है तो निर्देशन एवं सुझाव केन्द्रीय कार्यपालिका से ही संचालित होने चाहिए। ऐसा न होने पर नगरपालिका के कार्यों के एकीकृत प्रशासन की जगह स्वतन्त्र प्रशासन स्थापित हो जायेगा।

मेयर या प्रबन्धक को मन्तविभागीय संघर्ष को रोकने तथा दूर करने के लिए नियोजन एवं सम्मेलनों का प्रयोग करना चाहिए। जब कभी इस प्रकार के संघर्ष पैदा हों तो इनको सुलझाया जाना चाहिए। जब कभी किसी विभागीय सेवा में ऐसी दरार पड़ जाती है कि उससे प्रभावित होकर परियव के सदस्यों को तथा नागरिकों को निकायत करने के लिए प्रेरित होता पड़े तो कार्यपालिका का यह कर्तव्य हो जाता है कि वह उनकी उचित जांच कराये। वैसे कार्यपालिका यह प्रयास करती है कि प्रशासन को जनता एवं परियव के साथ मिलकर एकीकृत रूप से कार्य करना चाहिए। कई बार ऐसे अवसर भी उत्पन्न हो जाते हैं जबकि कार्यपालिका को स्वेच्छाचारी व्यवहार के लिए मजबूत प्राप्यक कार्यों की व्यवस्था के लिए विभागाध्यक्षों के विनयीत कार्यवाही करनी होती है। कार्यपालिका एक ऐसा माध्यम होती है जिसके सहारे परिषद के प्रादेश एवं नीतियाँ नगर के विभागों तक तथा नगर के विभागों का मूचनायें परिषद तक पहुँचाई जाती हैं। नीति में सम्बन्धित सभी महत्वपूर्ण प्रश्नों पर, क्रियान्वयन पर अपवा सेवा में सम्बन्धित बातों पर यदि परिषद द्वारा विचार करना जरूरी समझा जाता है तो इन विषयों को कार्यपालिका के माध्यम से ही परिषद तक ले जाया जाता है। जब भी कभी नीति के सम्बन्ध में विनियमों के क्रियान्वयन के बारे में, सेवा के सम्बन्ध में तथा सेवाओं की वित्तीय सहायता के बारे में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन करना होता है तो कार्यपालिका द्वारा उस पर विचार किया जाता है तथा वही इस पर निर्णय लेती है। प्रस्तावित सम्पादनों का जनता पर क्या प्रभाव पड़ेगा तथा प्रशासकीय संगठन पर उसका क्या प्रभाव होगा आदि बातों का निर्णय भी कार्यपालिका द्वारा किया जाता है।

जनसम्पर्क की दृष्टि से कानूनों या नियमों के पालन में परिवर्तन किया जाना प्रत्यक्ष महत्वपूर्ण सम्मझा जाता है। पुलिस विभाग में यदि एक व्यवहार बर्षों

से किया जा रहा है तो उसमें तब तक परिवर्तन नहीं किया जा सकता जब तक कि 'परिपद' कार्यपालिका से भली प्रकार विचार-विमर्श न कर ले। किये जाने वाले परिवर्तनों का प्रायः जनता द्वारा विरोध किया जाता है। इस विरोध की प्रतिधियाँ के रूप में कार्यपालिका का समर्थन एक महत्वपूर्ण तत्व के रूप में कार्य करता है। जब भी कभी सेवा का स्तर गिराना हो वयबा ऊपर उठाना हो तो ऐसा करने से पूर्व सम्बन्धित विभाग एवं कार्यपालिका के विचार जानना तथा जानने के बाद उनकी महत्व दिया जाना जरूरी हो जाता है। यद्यपि इन सभी विषयों पर मेयर या प्रबन्धक की भावान् क्षतिम नहीं होती तथा यह जरूरी नहीं होता कि उसे मान ही लिया जायेगा। परिपद अध्यादेशों एवं विनियोगों के माध्यम से नीति स्थापित करने तथा सेवा का स्तर तय करने में निर्णायक रूप से भाग लेती है।

नगर सरकार अन्य नगर सरकारों से सम्बन्ध रखती है, वह स्थानीय सरकार की अन्य इकाइयों, राज्य सरकार तथा संघीय सरकार से भी सम्बन्ध रखती है। इस कार्य में कार्यपालिका द्वारा महत्वपूर्ण योगदान किया जाता है। यदि अन्तर्सरकारी सम्बन्धों का संचालन करने के लिए प्रत्येक विभाग को ही कार्य करना पड़े तो पर्याप्त भ्रम पैदा हो जाता है, साथ ही अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी घनक सघर्ष भी पैदा होने की सम्भावना रहती है। जहाँ कहीं कार्यपालिका विभाग को अन्तर्सरकारी प्रबन्धों के संचालन का कार्य सौंप दिया जाता है वहाँ यह व्यवस्था कर दी जाती है कि विभागीय अध्यक्ष द्वारा मुख्य प्रशास को वार्षिकों की प्रगति एवं उके हुए निर्णयों के सम्बन्ध में सूचित रखा जाय।

नगर में युद्ध, अग्निबाण्ड, भूस्खलन आदि के फलस्वरूप यदि सड़कफाल पैदा हो जावे तो नगर का मेयर या प्रबन्धक, प्रशासकीय दल के कार्यों को प्रोत्साहित एवं समन्वित करता। इस प्रकार के सड़क के समय नगर के लोग अपने मेयर या प्रबन्धक से यह आशा करते हैं कि वह अपनी शक्ति तथा सामर्थ्य के अनुसार अधिक से अधिक कार्य सम्पन्न करे। यदि मेयर या प्रबन्धक में कार्यपालिका सम्बन्धी कुशलता, साहस एवं सद्भावना हो तो वह सफल हो जायेगी और यदि उसमें भय, निर्णय लेने की शक्ति का अभाव आदि है तो वह भ्रष्ट का सामना करने में असफल सिद्ध हो जायेगी। सड़क के समय में अन्य अवसर प्रदान करने की सम्भावना ही नहीं रहती। इसमें यदि कोई व्यक्ति सफल हो जाता है तब तो ठीक है किन्तु यदि वह असफल रहता है तो उसे सामाजिक जीवन से बाहर निकलना होता है। कुछ समय से नगरपालिका प्रशासन में यह प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है कि प्रशासकीय प्रशिक्षण को एक शक्ति-शाली मेयर तथा नगर प्रबन्धक के आधीन एकीकृत किया जाये ताकि सभी ध्येयों का एक ही कार्यालय में लाया जा सके और उस कार्यालय पर देख-भाल रखी जा सके। कमजोर मेयर व्यवस्था एवं प्रायोग्य व्यवस्था वाले नगर इस सामान्य प्रवृत्ति के पक्षपात दिखाई देते हैं। एक ही संचालक के आधीन अनेक मण्डलों एवं आयोगों की नियुक्ति की जाती है ताकि वे विभागों पर नियन्त्रण रख सकें। यह प्रवृत्ति भी प्रशासन के एकीकरण की ओर हो जाती है।

नगर प्रशासन में मण्डल

(Boards in City Administration)

विभिन्न नगरों में केवल यही अन्तर नहीं होता कि उनके विभागों की संख्या कम या ज्यादा है बल्कि यह भी अन्तर होता है कि उनके एक विभाग का संगठन किस प्रकार किया गया है। यह हो सकता है कि एक नगर में पाकों को धर्म स्वतन्त्र मण्डल के अधीन रखा जाये तथा दूसरे नगर द्वारा उनको मेयर या परिषद् अथवा दोनों के ही अधीन रख दिया जाये। एक अन्य नगर में पाकों से सम्बन्धित कार्यों के लिए मेयर या प्रबन्धक द्वारा नियुक्त एक आयोग भी हो सकता है। नगरपालिका प्रशासन के संगठन में विभागों के कार्य का संचालन करने के लिए मण्डलों का महत्वपूर्ण योगदान रहता है। मेयर या प्रबन्धक के अधीन रहने वाले विभागों के संगठन में भी मुख्य रूप से दो समूह रहते हैं। प्रथम वह जिसकी अध्यक्षता प्रशासकीय मण्डलों द्वारा की जाती है तथा दूसरे वे जो कि एक ही व्यक्ति द्वारा प्रशासित किये जाते हैं। वह व्यक्ति संचालक, या आयुक्त या अपीक्षक कुछ भी कहा जा सकता है।

पिछले कुछ वर्षों से विशेष उद्देश्य के लिए संगठित मण्डल या आयोगों की संख्या घटती जा रही है। इस प्रवृत्ति का दानित्व बहुत कुछ आयोग अथवा परिषद्-प्रबन्धक व्यवस्था पर डाला जा सकता है किन्तु फिर भी यह केवल इन्हीं सरकारों तक ही सीमित नहीं है। पहले किसी भी बड़े नगर में इस प्रकार के दस से लेकर बीस तक मण्डल प्रासानी से प्राप्त हो जाते थे किन्तु आज वे पाँच या छः से अधिक कहीं भी प्राप्त नहीं होते। कहीं-कहीं इनकी संख्या इससे भी कम होती है।

नगर सरकार में प्राप्त मण्डलों की शक्तियों एवं बनावटों के बीच पर्याप्त अन्तर होता है। बड़े छोटे भी होते हैं और बड़े भी, बड़े निर्वाचित भी होते हैं और नियुक्त भी, पदेन मण्डल भी होते हैं और समुक्त मण्डल भी होते हैं, मण्डल कम कार्यकाल वाले भी होते हैं और अधिक कार्यकाल वाले भी होते हैं। कुछ मण्डलों का कार्यकाल प्रतिवर्षपूर्ण होता है, कुछ का नहीं। कई एक मण्डल वैतनिक आधार पर संगठित किये जाते हैं जब कि अन्य का संगठन अवैतनिक आधार पर ही किया जाता है। कुछ मण्डलों के सदस्य अपने कार्य में सारा समय लगाते हैं जबकि अन्य कुछ मण्डल अपने कार्य सम्पादन के लिए कभी-कभी ही अपनी बैठक बुलाते हैं। कुछ मण्डल केवल परामर्शदाता निकाय ही होते हैं जब कि अन्य को सर्व-व्यवस्थापन एवं अपेक्षाधिक शक्तिवा भी प्राप्त होती है। कुछ मण्डल ऐसे होते हैं जो कि अपने विभागों की अध्यक्षता करते हैं जब कि अन्य ऐसे भी होते हैं जो कि अपने विभाग के केवल अधीनस्थ के रूप में ही कार्य करते हैं। मण्डलों के रूप एवं संगठन में इतनी विविधताएँ रहने के कारण इनके महत्व एवं योगदान के सम्बन्ध में कोई सामान्यीकरण नहीं किया जा सकता। प्रशासन की मण्डलात्मक व्यवस्था का जेरेमी बेन्थम तथा जे० एस० मिल आदि विचारकों ने भारी विरोध किया है। अमरीकी अनुभव के आधार पर कुछ लेखक यह मत प्रकट करते हैं कि इस बात का कोई प्रमाण नहीं मिलता कि मण्डल व्यवस्था को समाप्त कर देने से नगर किसी मूल्यवान चीज से वंचित रह गये हों। इनके विरोध जब से

प्रशासन का एक ही व्यक्ति के नियन्त्रण में रखा जाने लगा है तब से वह अधिक लचीला, उत्तरदायी एवं प्रभावशील रहने लगा है ।

मण्डल व्यवस्था के अपने कुछ लाभ होते हैं । इसका प्रथम लाभ यह बताया जाता है कि एक व्यक्ति के शारीरिक ऊर्जा शक्तियों का मात्र उपयोगित कार्यों :

के नगर :

प्रसार कर लिया है । ऐसी स्थिति में विस्तृत नियोजन आवश्यक बन गया है । परिपद एवं मुख्य कार्यपालिका के द्वारा भी नियोजन किया जाता है उससे भी अधिक व्यापक नियोजन की आवश्यकता होती है । अनेक महत्वपूर्ण प्रश्नों के सम्बन्ध में निर्णय लेने की शक्ति किसी न किसी को सौंपना पकरी हो जाता है । अतः यह सोचा जाता है कि क्यों न इस शक्ति को मण्डल को ही सौंप दिया जाये ताकि एक व्यक्ति को शक्तियाँ सौंपने के दोष से बचा जा सके । व्यक्तियों का समूह जनता की प्रतिक्रिया एवं साधनों की उपलब्धता का अधिक सही अनुमान लगा सकता है । यह मण्डल व्यवस्था का एक दूसरा उपयोग है । मण्डल व्यवस्था में गणमान्य लोगों को तथा विशेषज्ञों को सार्वजनिक कार्यों में भाग लेने का अवसर प्रदान किया जा सकता है, किसी अन्य व्यवस्था में ऐसा करना कठिन हो जाता है । मण्डल में सदस्य अधिक लम्बे समय तक अपनी योग्यताओं से नगर प्रशासन को लाभान्वित कर सकते हैं । तीसरे, मण्डल व्यवस्था में सरकारी नीति कुछ एकरूप रहती है, उसमें समय-समय अनिवार्य रूप में परिवर्तन नहीं होते रहते । चौथे यह मूलतः प्रकार के राजनैतिक प्रभावों से स्वतन्त्र रहती है । पाचवें, मण्डल व्यवस्था अधिक से अधिक लोगों को नागरिकता की शिक्षा देकर उनकी सेवा करती है । इससे जनता विभागीय कार्यों का अधिक से अधिक परिचय प्राप्त करती है । छठे, कभी-कभी यह भी कहा जाता है कि मण्डल व्यवस्था के आधीन नगर के धन की रक्षित होती है ।

मण्डल व्यवस्था के लिए जो भी तर्क दिये जाते हैं वे प्रायः ये ही हैं जो कि अलग अलग नगरपालिका कार्यों को सम्पन्न करने के लिए अलग-अलग समितियों की स्थापना के लिए दिये जाते हैं । स्वतन्त्र मण्डलों के कुछ अपने दोष होते हैं और ये भी प्रायः वही होते हैं जो कि विशेष उद्देश्य के लिए संगठित मण्डलों के होते हैं । यदि महत्वपूर्ण राजनैतिक निर्णय लेने हैं तो यह कार्य परिपद को ही सौंपा जाना चाहिए । नगर परिषद में नगर की आवश्यकताओं तथा चुनाव क्षेत्र की समस्याओं से मजबूत प्रकार परिचित रहती है । यह प्रायः अपनी बैठकें करने में समर्थ रहती है तथा विशेष समस्या पर विचार करने के लिए यह विशेष समितियाँ नियुक्त कर सकती है । इसके प्रतिरिक्त नगर के कार्यों के नियोजन में एकता की आवश्यकता होती है । इन आवश्यकता को विभिन्न कार्यों के लिए नियोजन करने हेतु अलग-अलग मण्डल स्थापित करके पूरा नहीं किया जा सकता । यह एकता केवल तभी प्राप्त हो सकती है जबकि मण्डलों को परिपद के कठोर नियंत्रण के आधीन रखा जाये । किन्तु इसका भय यह होगा कि मण्डल की सदस्यता कम प्राथमिक बन जायेगी तथा मण्डलों को नीति निर्माण के कार्य से वंचित रख दिया जायेगा ।

वर्तमान परिस्थितियों में मण्डल व्यवस्था के लिए बहुत कम समय नए तर्क दिये जा सकते हैं। मण्डलों की सदस्यता बदलती रहती है, इनकी नीति बदल जाती है, इन पर राजनैतिक प्रभाव उसी रूप में पड़ते हैं जिस प्रकार कि एकदली अध्यक्षता वाले विभाग पर पड़ सकते हैं। इसके प्रतिरूप यदि सदस्यों को समझे प्रतिराव पूर्ण समय के लिए रख दिया जाये तो दुष्ट प्रकृति वाले व्यक्तियों को निकालना कठिन बन जाता है।

मण्डलों के प्रशासन से संबंधित अनेक तर्क इस धारणा पर आधारित रहते हैं कि मण्डल स्वयं प्रशासन का कार्य करते होंगे। इसीलिए कभी-कभी यह कहा जाता है कि मण्डल के सदस्य बिना वेतन प्राप्त किए ही कार्य करते हैं इसलिए उनसे विभागीय अध्यक्षता का खर्च कम हो जाता है। किन्तु यह बात एक बड़े भाकार के नगर के संबंध में इतनी सच नहीं ठहरती क्योंकि वहां अधिकांश विभागों की प्रकृति प्रशासकीय होती है। यदि इन पदों पर प्रौद्योगिक अधिकारियों को नियुक्त किया जाय तो कार्य मंती प्रकार पूरा नहीं हो सकेगा। जब कभी एक मण्डल द्वारा एक मुख्य प्रशासक को नियुक्त किया जाता है तो उसे प्रायः वही वेतन प्रदान किया जाता है जो कि परिषद् द्वारा प्रदान किया जा रहा है। किन्तु फिर भी इतना अवश्य है कि मण्डल द्वारा अधिक अच्छे व्यक्तियों को नियुक्त किया जा सकता है। यह प्रायः इसलिए होता है कि मण्डल नियुक्ति या निर्वाचित होने के तुरन्त बाद ही अपने कार्यों के संबंध में प्रतिनयपूर्ण दृष्टिकोण अपना लेता है। इसी आधार पर एक कार्य की दूसरे की अपेक्षा अत्यधिक महत्व प्रदान किया जाता है।

यह तर्क दिया जाता है कि स्कूलों की अपेक्षा पार्क अधिक महत्वपूर्ण हैं। दूसरों द्वारा यह तर्क प्रदान किया जाता है कि स्कूलों का महत्व अन्य सभी कार्यों से अधिक है। इस प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप प्रत्येक मण्डल अपने कार्यों को दोष दूसरों की अपेक्षा अत्यधिक महत्व देने लगता है और उसके लिए अधिक विनियोगों की मांग करता है। एक मण्डल द्वारा विभाग को सम्मान एवं महत्व प्रदान किया जाता है; उसके लिए परिणामस्वरूप यह संभव होता है कि संबंधित मण्डल को विनियोगों का एक बड़ा भाग मिल सकता है जिससे कि एक व्यक्ति के अध्यक्षता करने पर नहीं मिल सकता। यह विषय निरीक्षण करने योग्य है कि मण्डलों द्वारा बहुत न करके इसके स्थान पर अत्यधिक खर्च किया जाता है। यह व्यवस्था उस समय दुर्भाग्यशाली सिद्ध नहीं होती जबकि नगर के नये कार्यों को प्रारम्भ किया जाता है तथा नगर तीव्र गति से बढ़ता तथा उन्नत होता है। किन्तु जब नगर को अपने इन मण्डलों पर हजारों या करोड़ों डॉलर खर्च करने होते हैं तो मण्डल के खर्च पर रोक लगाने की आवश्यकता पड़ जाती है।

मण्डलों का अपने धाय में एक सीमित महत्व होता है। वंचित भावि विचारकों ने तो मण्डलों को एक पद की भांति माना या जिसके पीछे कोई भी अपने उत्तरदायित्व को छिपा कर रह सकता है। यद्यपि ऐसी भी अनेक परिस्थितियां आती हैं जबकि मण्डल द्वारा उत्तरदायित्वपूर्ण एवं मूल्यवान् सेवा प्रदान की जाती है। सहायकार के रूप में यह मण्डल अत्यन्त महत्वपूर्ण

कार्य करते हैं। योजनाओं को क्रियान्वित करते समय, नियमों को लागू करते समय, तथा ऐसी ही अन्य कार्यों को सम्पन्न करते समय व्यक्तियों द्वारा महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न किया जाता है। अनेक नागरिक सेवा प्रायोग तथा नगर नियोजन प्रायोग निश्चय ही इस दृष्टि से उपयोगी रहते हैं। मण्डलों द्वारा कर मुन्यांकन, व्ययहार की जाँच, दोषारोपित प्रशासनिक भ्रष्टाचार के मस्य में पुष्टि तथा प्रस्तावित अधिकारियों की पेशविमूर्ति के मस्य में तर्कों को सुनने आदि के बारे में मण्डलों द्वारा उपयोगी कार्य किए जा सकते हैं। ऐसे अनुशासनात्मक एवं नियंत्रणात्मक दृष्टि के कार्यों को मण्डल द्वारा अधिक निष्पक्षतापूर्वक सम्पन्न किया जाना है। यण्य एक व्यक्ति द्वारा, यह एक विवादास्पद प्रश्न है। मण्डल के विभिन्न कार्य सैद्धान्तिक दृष्टि से अव्यक्तिक धारणित होते हैं किन्तु व्यावहारिक रूप में उनका यह चित्र इतना प्राथमिक नहीं होता। वास्तविक प्रशासन के मण्डलों द्वारा बहुत कम उपयोगी कार्य किए जाते हैं। यथोक्त मण्डल उसे माना जाता है जो कि अपने प्रशासकीय प्रबंधन की नियुक्ति पूरी जागरूकता के साथ करता है और सारे कार्य उसी के सरोते पर छोड़ देता है। जब कभी मण्डल प्रशासनिक कार्यों में उत्तमने लगता है तो वह समय में अपने अधिकार क्षेत्र से बाहर निकल जाता है। जे० एम० मिल का यह कथन पर्याप्त महत्व रखता है कि एक सामान्य नियम के अनुसार प्रत्येक कार्यशासनिक कार्य को, चाहे वह सर्वोच्च हो अथवा अधीनस्थ हो, वह किसी प्रदत्त व्यक्ति या निर्धारित वर्गस्थ होना चाहिए। वहाँ उत्तरदायित्व विस्तृत नहीं रहता जहाँ यह पता नहीं लगता कि उत्तरदायी कौन है।¹

वस्तुस्थिति का अध्ययन करने के बाद कई एक विचारक यह मत प्रकट करते हैं कि मण्डलों को अधिक महत्व प्रदान नहीं किया जाना चाहिए किन्तु फिर भी उन्हें उचित महत्व प्रदान करने से वंचित भी नहीं रखा जाना चाहिए। वे एक अनुचित दृष्टिकोण यह होगा कि नगरपालिका मण्डलों को तुरन्त समाप्त न किया जाए, साथ ही उनकी परिश्रम बुद्धि भी न की जाए। मण्डलों के वास्तविक मूल्य अभी तक गण्य नहीं हैं किन्तु फिर भी यदि एक नगर को यह विश्वास है कि वह नगर प्रबंधन या शक्तिशाली मगर को व्यवस्था में अधिक योग्य विनायीय अध्यक्षों के समूह को प्राप्त कर सकता है और उनको अनुचित मष्ट प्रणाली के प्रभाव से बचा सकता है तो सम्भवतः कार्यकुशलता की दृष्टि से यह उचित रहेगा कि सभी श्रेणी विभागों में से मण्डलों को समाप्त कर दिया जाय।

नगरपालिका प्रशासन और जनता

(Municipal Administration and the Public)

एक प्रजातन्त्रात्मक देश में सम्प्रभुता जनता के हाथ में रहती है और

1. "As a general rule, every executive function, whether superior or subordinate, should be the appointed duty of some given individual. Responsibility is null when nobody knows who is responsible."

—J. S. Mill, op. cit., ch. 14.

किसी भी स्तर का प्रशासन जनतन्त्रात्मक उत्तरदायित्व के प्राचीन कार्य करता है। एक प्रजातन्त्रात्मक समाज में सरकारी अधिकारी जब तक अपने कार्यालय में रहते हैं तब तक अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी रहते हैं। वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार जब प्रक्रियाओं को एक प्रशासक के हाथों में केन्द्रित कर दिया जाता है तो जनता का ध्यान उस पर केन्द्रित हो जाता है। वह सरकारी सत्ता का वैयक्तिकरण बन जाता है। ऐसी स्थिति में वह प्रशासक चाहे, भ्रष्टाचार न करे।

नगरपालिका में भी ऐसी स्थिति है। यद्यपि इन दोनों का अन्तर है। इनका जनता के अपने कार्यों को सम्पन्नता के लिए समान रूप से जनता की महामता पर निर्भर रहना होता है। दोनों ही जनता की प्रतिक्रिया के प्रति सजब रहते हैं। मेयर राजनैतिक दायित्व होने के साथ-साथ प्रशासनिक दायित्व भी होता है, इसलिए वह जनता से अपेक्षाकृत अधिक सम्पर्क रखता है। यद्यपि वह परिषद का एजेंट नहीं होता किन्तु फिर भी आवश्यकता के समय उसको सहयोगपूर्ण कार्य करना होता है। यद्यपि विवादपूर्ण मामलों को सुलझाना उसका कार्य नहीं है किन्तु ऐसी स्थितियों में वह भाग ले सकता है, दूसरी ओर प्रबन्धक की स्थिति कुछ कठिन होती है। उसे परिषद की इच्छा के अनुकूल कार्य करना होता है, साथ ही वह सामान्य जनता के मत की भी प्रवृत्ति नहीं कर सकता है। उसे जनता और परिषद के बीच सावधानी के साथ व्यवहार करना होता है ताकि उनके तथा प्रशासकीय निकाय के बीच उत्पन्न हुए सम्बन्ध न रह सकें।

मेयर एवं प्रबन्धक के बीच के भिन्न रहते हुए भी, दोनों द्वारा जनसम्पर्क के लिए प्रायः एक-जैसे ही तरीके अपनाये जाते हैं। दोनों ही

नियंत्रण के लिए या तो बिल्कुल ही समय न रहेगा और रहा भी तो बहुत कम रहेगा। यदि प्रशासकीय बनावट और सेवाओं के प्रवन्ध में जागरूकता रखी गई तो नागरिकों की सेवा भी भली प्रकार हो पायेगी और कार्यपालिका के पास समय भी पर्याप्त बच सकेगा। इस प्रकार की स्थिति को लाने के लिए यह सिद्धान्त अपनाया चाहिए कि कार्यपालिका द्वारा केवल उन्हीं कार्यों को सम्पन्न किया जाएगा जो कि भन्व किसी के द्वारा सन्तोषजनक रूप से सम्पन्न न किये जा सकें। इस सिद्धान्त को लागू करने के लिए कुछ एक कदम उठाने जाते हैं।

नगरपालिका में कार्यपालिका का सचिव, प्रशासनिक सचिव एवं विकास अधिकारी आदि मुख्य कार्यपालिका को सहाय प्रदान करने के लिए पर्याप्त कार्य करते हैं। मुख्य कार्यपालिका अधिकारों से संबंधित मामलों पर विचार करती है, इसके अतिरिक्त वह सामान्य जनता एवं संयुक्त समूहों के सम्बन्ध में भी अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य करती है। मेयर एवं प्रबन्धक दोनों

का यह प्रमुख दायित्व माना जाता है कि वे साम समुदाय अथवा स्थितिगत वास्तविकता से सरकार की नीतियों को परिपक्व तथा जनता के सम्मुख स्पष्ट करके समाज को नेतृत्व प्रदान करें। जहाँ वही इन विषयों में मेयर को पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त होती है, वहाँ नगर प्रबन्धक का इस क्षेत्र में एक सीमित स्थिति प्राप्त होती है। यह इसलिए होता है क्योंकि उस पर परिषद का नियन्त्रण रहता है। नगर प्रबन्धकों के बीच यह एक सामान्य समझौता रहता है कि वे ऐसे विषयों पर नहीं बातेंगे या कि परिषद की नीति के अनुकूल नहीं हैं अथवा स्पष्ट नहीं है। विवादास्पद विषयों को जन्ममुन्मत्त दूर हो रखा जाता है। जहाँ वही नीतियाँ स्पष्टतः स्थापित कर दी जाती हैं वहाँ मेयर एवं प्रबन्धक दोनों को ही प्रायः एक जैसी शक्त प्राप्त होती है जिसके द्वारा वे जनता एवं जनहित समूहों को प्रभावित कर सकते हैं। प्रशासकीय जन-मन्त्रकें ऐसे विषय होते हैं जो कि प्रशासन के सर्वाधिक कठिन एवं महत्वपूर्ण विषय हैं। प्रायः सामान्य ज्ञान वाली कार्यपालिका यह जानती है कि कोई भी कार्यक्रम वह बहुत कठिनता से सुम्पवस्थित एवं मुनिपोजित किया जा सकेगा जब तक जनता का समर्थन उसका पीछे नहीं है वह इतना प्रभावशाली सिद्ध नहीं हो सकता। जब जनता की प्रतिधियाँ काटने के लिए कोई यत्न नहीं होता तो कार्यपालिका को यही भाव रख कर चलना पड़ता है कि जनता के साथ उसका दिन प्रतिदिन के सम्पर्क उसकी सफलता के लिये प्राक्-दृष्टिकार्य को नागरिकों से पैदा कर सकने। प्रशासक का अधिकतम कार्य जन-मन्त्रकें से संबंधित समस्याओं को सुलझाने में व्यतीत होता है।

प्रशासनिक संगठन का बिनाम की उपलब्धता एवं साधकता के लिए प्राप्त महत्वपूर्ण स्थान होता है किन्तु फिर भी प्रशासकों की मांगना एवं उनका प्रशिक्षण भी संगठन के कार्यों पर उन्मत्तनीय प्रभाव डालता है। प्रशासक में बोल-चाल से व्यक्तिगत गुण होने चाहिए तथा इन बातों को सम्पूर्ण करने के लिए उनको किस प्रकार का प्रशिक्षण प्रदान किया जाना चाहिये—ये कुछ ऐसे प्रश्न हैं जिनको कि मन्त्रीपञ्चक एवं नगरपालिका का कोई विकल्प नहीं है किन्तु फिर भी इनके लिये कोई अभिमत उत्तर प्रदान नहीं किया जा सकता।

नगरपालिका के अधिकारी

[MUNICIPAL OFFICERS]

नगरपालिका के कुल अधिकारियों एवं कर्मचारियों की संख्या ठेरह साल से भी अधिक है। इस प्रकार ये संयुक्त राज्य अमेरिका की कुल सरकारी अधिकारियों की संख्या का लगभग ३०% भाग है। राज्य के संविधान, सामान्य कानून, नगरपालिका के चार्टर एवं अध्यादेश आदि के द्वारा नगरपालिका के इन कर्मचारियों एवं अधिकारियों पर नियन्त्रण रखा जाता है। इन्हीं के द्वारा उनके चयन का तरीका, पद का कार्यकाल, इनकी शक्तियाँ, कर्तव्य एवं दायित्व, अधिकारी कसमे आदि का निर्धारण किया जाता है। मैक्कुलिन (McQuillin) के कथनानुसार जब तक राज्य के विनियमों द्वारा स्पष्ट रूप से सीमित न किया जाये, उस समय तक नगर निगम का पदों एवं अपने कार्यालयों पर पूरा-पूरा नियन्त्रण रहता है। किन्तु फिर भी संवैधानिक प्रतिबन्ध नहीं होते। राज्य की व्यवस्थापिकायें स्थानीय अधिकारियों, अभिनेत्रों एवं कर्मचारियों की योग्यताएँ, कार्यकाल एवं कर्तव्य निश्चित कर सकती हैं।¹ वैसे हम सम्बन्ध में कोई सामान्य विचार प्राप्त नहीं होता कि स्थानीय अधिकारी कौन है। अधिकारियों एवं कर्मचारियों के बीच स्पष्ट रूप से कोई विभाजन देखा नहीं सीखा जा सकती। एक प्रसंग में एक पदाधिकारी कर्मचारी प्रतीत होता है किन्तु दूसरे ही प्रसंग में थाकर वह अधिकारी प्रतीत होने लगता है। इसके प्रतिरुद्ध एक नगर में जिस पद को अधिकारियों की श्रेणी में रखा गया है, हो सकता है कि किसी दूसरे नगर में उसको केवल कर्मचारी का स्तर ही प्रदान किया गया हो।

अनिश्चित एवं कठिन होते हुए भी यह प्रश्न अत्यन्त महत्वपूर्ण है कि किस पद को अधिकारी का माना जाये और किसको कर्मचारी का। इसका कारण यह है कि इस प्रकार का घन्तर किए जाने पर ही एक पदाधिकारी की नियुक्ति, वेतन, कार्यकाल, शक्ति, दायित्व, कार्यकाल में वेतन का परिवर्तन, सेवोवर्ग के विनियमन आदि से सम्बन्धित बातों को तय किया

1. *Engene McQuillin, The Law of Municipal Corporations, Chicago, rev. 2nd ed., 1940, Vol. II Sec 424,*

जाता है। प्रायः प्रत्येक समाज में कुछ ऐसे गत्व होते हैं जो कि अधिकारों को धर्म्य कर्मचारियों से धर्म्य करते हैं। उदाहरण के लिए एक कार्यालय एक निरन्तर चलन वाली स्थिति होती है यह अपने निवासियों या करने सदस्यों पर आधारित नहीं रहती। कार्यालय के माध्यम से बहुत बड़ा माध्यम सम्मान, उत्तरदायित्व एवं स्वतन्त्रता जुड़ी रहती है। परम्परागत रूप से जो भी इसमें प्रवेश पाता है उसे या तो करने पद को बसम उठानी पड़ती है धर्म्य यह एक बाधक बनता है। जो भी कोई कार्यालय के पर पर आती है उसमें कुछ निश्चित दायित्व बन जाते हैं तथा अधिकारी सम्मान ही जाती है जो कि एक सीमा तक मनीमण्डलारमक होती है, किन्तु फिर भी इन अधिकारों का प्रयोग करते समय कुछ स्वच्छता को भी उपयोग में लाता होता है। प्रत्येक कार्यालय को एक रोजगार माना जा सकता है किन्तु प्रत्येक रोजगार कार्यालय नहीं होता।

नगरपालिका के कार्यालयों की रचना कबल व्यवस्थापिका का मरता के आधारित ही भी जा सकती है। यह जति स्थिति भी जा सकती है और निहित रूप में भी रह सकती है। जब कभी इसमें सम्बन्धित पार्टी के प्राधान्यों का व्यवहारिका के कानूनों का प्रभाव ही तो ऐसे तरीकों का प्रभाव—देव द्वारा बनाया जा सकता है किन्तु ये प्रभाव या नियुक्ति द्वारा नहीं बनाये जा सकते। पार्टी के सम्बन्धित किसी कार्यालय पर रहने वाले व्यक्ति के सम्बन्ध में नगर द्वारा कुटुम्बपूर्ण प्रतिबन्ध लगाया जा सकता है। ऐसे जनता को सावधानी कानून के बदलने या समाधान करने का अधिकार रहता। इसलिए पार्टी द्वारा नियुक्त प्रत्येक नगर के कार्यालय को समाप्त किया जा सकता है।

नगरपालिका के कर्मचारी एवं नगरपालिका अधिकारी के मध्य स्थित मुख्य प्रश्न यह है कि दोनों का तुलनात्मक महत्व जलन-जलन होता है। किसी भी पद को हम कर्मचारी का मान अथवा अधिकारी का—यह बात कई एक तत्वों पर निर्भर करती है। उदाहरण के लिए दोनों का तुलनात्मक महत्व; दूसरे, कार्यकाल का विस्तार, तीसरे, पदोन्नति की शक्तियाँ; चौथे, परामर्श है धर्म्य स्वतन्त्रता है, पाँचवें, पयन का तरीका क्या है, छठे, पयन का समय कौन ठा है, सातवें, रिक्त स्थानों की पूर्ति का तरीका क्या है; आठवें, धर्म्य को हटाने या नियमित करने की शक्तियाँ है धर्म्य नहीं हैं; नवें, पद को बदलने या बनाने का तरीका क्या है, दसवें, पद की शक्तियाँ एवं स्वतन्त्रता क्या है; ग्यारहवें, इन सबों पर जाने वाले व्यक्तियों की योग्यताये क्या हैं। बारहवें, एक व्यक्ति द्वारा कितने पद सम्भाले गए हैं, तेरहवें, योग्यता व्यवस्था के नियम लागू होते हैं अथवा नहीं; चौदहवें, पदाधिकारी के व्यक्तिगत उत्तरदायित्व क्या है, पन्द्रहवें, पदाधिकारी से बाधक मराया जाता है अथवा कसम भी जाती है और सोलहवें, जलन कहां से प्रदान किया जाता है तथा कितना प्रदान किया जाता है। इन सभी प्रश्नों का एक मन्तीपत्रक रूप में उत्तर देने के बाद ही यह तय करना सम्भव हो सकता है कि किस पद को अधिकारी का पद कहा जाये अथवा कर्मचारी का पद।

कोई भी 'कर्मचारी' एक अधिकारी के नीचे रह कर कार्य करता है। अधिकारी द्वारा उस पर पर्यवेक्षण रखा जाता है। कर्मचारी का पद बहुत कुछ स्थायी होता है। वह अपने पद पर लगातार सेवार्थ मग्न करता रहता है। इसके कर्तव्य शुद्ध रूप से मति-मण्डनात्मक होते हैं। न्यायाधीश कोने (Cooley) के मतानुसार कर्मचारी को कोई ऐसी शक्ति प्राप्त नहीं होती कि वह अपने नियुक्तिवर्ती का प्रतिनिधित्व कर सके या उसे कुछ करने के लिए बाध्य कर सके।

चार्टर के प्रावधानों एवं कानूनों के उपबन्धों से भी यह ज्ञात हो जाता है कि किसको अधिकारी कहा जाये और किसको कर्मचारी कहा जाये। नियुक्त या निर्वाचित कर्मचारियों का नाम पूर्णरूप से चार्टर द्वारा निर्दिष्ट कर दिया जाता है। इनके अतिरिक्त नगर सरकार से सम्बन्धित सभी को कर्मचारी, एजेंट या सेवक कहा जा सकता है। इस प्रकार के चार्टर के प्रावधानों को नगर परिषद द्वारा उस समय तक नहीं बदला जा सकता जब तक कि ऐसा करने की शक्ति उसे चार्टर द्वारा न सौंपी जाये। नगरपालिका के अधिकारियों को कभी-कभी दो भागों में विभाजित किया जाता है—प्रथम, नगरकारी अधिकारी और दूसरे, नगरपालिका अधिकारी। पुलिस अधिकारियों के पदों पर प्रायः राज्य के व्यक्ति ही कार्य करते हैं; इन पर नगरपालिका के अधिकारी कार्य नहीं करते।

नगरपालिका अधिकारी वर्ग की परिधि में मेयर, नगर प्रबन्धक, पार्षद, एल्वरमेन, एवं नगर का कर संप्रहकर्ता प्रादि को लिया जा सकता है। एटार्नी, नवन निर्माता, न्यायालय अधिकारी, प्रारूपकर्ता, इंजीनियर, फायरमेन, स्कूल अधिकारी एवं अध्यापक, डाक्टर तथा अन्य दवा विशेषज्ञ का मूल्यांकनकर्ता, सड़क अधिकारी आदि को नगरपालिका का अधिकारी माना जाये अथवा नहीं माना जाये इस सम्बन्ध में न्यायालयों का अलग-अलग विचार है। नगर निगमों की शक्तियों का स्रोत प्रायः नगरपालिका का चार्टर होता है इसलिए नगरपालिका के अधिकारियों को केवल वे ही शक्तियाँ सौंपी जाती हैं जिनका चार्टर में उल्लेख किया गया हो अथवा जो व्यवस्थापिका के किसी कानून द्वारा निर्धारित की गई हों। इन अधिकारियों को प्रायः वे कर्तव्य सौंपे जाते हैं जिनको सम्पन्न करने के लिए निगम की स्थापना की गई थी। अपने कार्यों को सम्पन्न करते समय अधिकारी भदैव ही कानून की सीमाओं में रहते हैं, उससे बाहर कभी नहीं जाते। जिन शक्तियों में स्वेच्छा का प्रयोग करने की अथवा निर्णय लेने की आवश्यकता हो, उनको ये किसी को हस्तान्तरित नहीं कर सकते। कुल मिला कर नगरपालिका अधिकारी स्थानीय जनता के एजेंट माने जाते हैं। वे अपरिमित शक्तियों एवं कर्तव्यों का पालन करते हैं। वे अपने कार्य-क्षेत्र के अन्तर्गत कार्य करते हुए नगर निगम को किसी कार्य के लिए बाध्य भी कर सकते हैं। जब कभी ये अधिकारी अपनी सत्ता से बाहर काम करते हैं तो इसके लिए नगरपालिका को दायित्व नहीं सौंपा जा सकता।

नगरपालिका अधिकारियों को अनेक प्रकार के कार्य करने की शक्तियाँ सौंपी जा सकती हैं। अधिकांश अधिकारी प्रशासकीय, व्यवस्थापिका

सम्बन्धी एवं न्यायपालिका सम्बन्धी शक्तियों का प्रयोग करते हैं। न्यायिक अधिकारियों को भी प्रशासकीय एवं व्यवस्थापन में सुसंघटित घनेक शक्तियाँ सौंपी जा सकती हैं। राज्य द्वारा नगरपालिका अधिकारियों को कानून का पालन कराने के सम्बन्ध में प्रतिरिक्त शक्तियाँ भी सौंपी जा सकती हैं। इन शक्तियों का प्रयोग करते समय ये अधिकारी राज्य के एजेंट के रूप में कार्य करते हैं। यदि वे इस प्रकार के कर्तव्यों की सम्पत्ति में अवहेलनापूर्ण धृष्टिकोण अपनायें तो इसके लिए नगर कदापि उत्तरदायी नहीं होगा। ये अधिकारी अपने कर्तव्यों के सीमा क्षेत्र के अन्तर्गत ही कानून का पालन करा सकते हैं, वे इसमें भागे नहीं जा सकते।

न्यायालय को यह नियुक्त करन यह अधिकार प्रदान किया गया है कि किसी अधिकारी ने अपनी सीमा भ्रष्ट कर ही कार्य किया है या नहीं। जब तक कि इसके विरुद्ध कोई प्रमाण प्रस्तुत न किया जाये तब तक यही मान कर चला जाता है कि इन अधिकारियों द्वारा अनहित में कार्य किया जा रहा है तथा वे अपनी सीमा में रह कर ही कार्य कर रहे हैं। कोई भी नगरपालिका अधिकारी सार्वजनिक कार्यों को सम्पन्न करते समय अपनी सहायता के लिए किसी अधोनस्थ या अन्य व्यक्तियों को तब तक नियुक्त नहीं कर सकता जब तक कि ऐसा करने के लिए कानून द्वारा उसको शक्ति न सौंपी जाये। इसका अर्थ यह हुआ कि अधिकारी को स्वयं ही अपने कार्य सम्पन्न करने चाहिए। प्रायः इस प्रकार की शक्तियाँ चार्टर या अध्यादेश द्वारा सौंपी जाती हैं। कभी-कभी इनको स्पष्ट रूप से कह दिया जाता है और कभी वे निहित रहती हैं। नगर चार्टर एवं कानूनों द्वारा प्रायः परिषद या प्रशासकीय निकाय के सदस्यों को तथा अन्य सभी स्थानीय अधिकारियों को नगरपालिका अथवा इसके विभागों तथा संस्थाओं के किसी भी ठेके में प्रत्यक्ष रूप से अथवा अप्रत्यक्ष रूप में हस्त लेने पर रोक लगा दी जाती है। कुछ कानूनों को इस प्रकार के ठेके को गैर-कानूनी सिद्ध कर देते हैं जबकि कुछ के अनुसार इनके लिए दण्ड देने को भी व्यवस्था की गई थी। यह बात नगरपालिका अधिकारियों सहित सभी अधिकारियों पर लागू होती थी। अधिकारियों को एक प्रकार से ट्रस्ट (Trust) की जैसी स्थिति प्राप्त थी अतः उसे नष्ट विश्वास में कार्य करना अनिवार्य था।

अधिकारियों के दो रूप

[Two Forms of Officers]

नगरपालिका के अधिकारियों के दो रूप होते हैं। प्रथम का अर्थ कानून अधिकारी से है जब कि अन्य प्रकार का अधिकारी तत्पक्षगत अधिकारी होता है। कानून अधिकारी वह होता है जो कि अपने अधिकार के आधार पर कार्यालय में बैठता है तथा उन सभी आवश्यकताओं को पूरा करता है जो कि उस पद के लिए जरूरी हैं। तत्पक्षगत अधिकारी वह होता है जो कि वास्तव में अपने पद की शक्तियों का प्रयोग करता है। वह एक अधिकारी का जैसा सम्मान एवं ज्ञान रखता है किन्तु कानून के अनुसार उसे उस पद पर रहने का अधिकार होता है और न ही अत्रिका वह

नाम ही होता है। यह प्रश्न अत्यन्त विवादपूर्ण है कि क्या एक अधिकारी कानूनी अधिकारी न होते हुए भी तथ्यगत अधिकारी हो सकता है अथवा नहीं। न्यायाधीश हारलन (Harlan) के कथनानुसार एक तथ्यगत अधिकारी वह है जिसका नाम कानूनी नहीं होता किन्तु वह जनता की दृष्टि से समस्त शक्तियों का प्रयोग करता है।

तथ्यगत अधिकारी उन पदाधिकारियों को भी कहा जा सकता है जो कि ऐसे कानून के अधीन कार्य करते हैं जिसे कि प्रसंशानिक ठहरा दिया गया है। कुछ विचारकों का यह कहना है कि जिस पद का कानूनी रूप में अस्तित्व नहीं होता, उसका तथ्यगत रूप में भी अस्तित्व नहीं हो सकता। यहाँ एक बात यह उल्लेखनीय है कि तथ्यगत एवं कानूनी अधिकारी एक ही समय में एक ही पद को नहीं संभाल सकता। इसी प्रकार एक ही पद के लिए दो अधिकारियों को तथ्यगत अधिकारी नहीं कहा जा सकता। जब एक कार्यालय को कानूनी रूप से स्थापित कर दिया जाता है तो उसे संभालने वाला पूर्व अधिकारी तथ्यगत अधिकारी नहीं रह जाता। वैसे सरकारी नीति के अनुसार इसके भ्रष्टाचार भी हो सकते हैं। कई बार ऐसा होता है कि एक कार्यालय को समाप्त कर दिया जाता है और उसके स्थान पर अन्य कार्यालय को स्थापित किया जाता है। जब तक नये पद के लिए नया अधिकारी नहीं आ जाता, उस समय तक पहला अधिकारी ही कार्य करता रहता है और इस अधिकारी को तथ्यगत की संज्ञा प्रदान की जा सकती है। तथ्यगत अधिकारी के कार्य सभी यथोचित माने जा सकते हैं जब कि वे जनहित के लिए अथवा तृतीय व्यक्ति के हित के लिए संचालित किये जायें। इन कार्यों को सरकारी नीति के उन कार्यों के माध्यम पर ही न्यायोचित ठहराया जा सकता है जो कि समाज के सगठनों अथवा तृतीय व्यक्तियों के अधिकारों की रक्षा के लिए किये जाते हैं।

नगरपालिका अधिकारियों का दायित्व

[The Responsibilities of Municipal Officers]

नगरपालिका के अधिकारी की स्वाभाविक रूप से यह जानने में रसि रहती है कि उसके पद के क्या कर्तव्य हैं। यदि एक अधिकारी ने अपने पद के कर्तव्यों का ईमानदारी के साथ निर्वाह किया है तो उस पर व्यक्तिगत रूप से मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। न्यायालय द्वारा इस दृष्टि से कुछ अन्तरों की स्थापना की गई है। यह कहा गया है कि यदि अधिकारी द्वारा कर्तव्य को केवल सम्पन्न नहीं किया गया है अथवा उसके प्रति उदासीनता बरती गई है तो उसके विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती किन्तु यदि यह भ्रष्टाचार जानबूझ कर की गई है या इसका लक्ष्य भ्रष्टाचारपूर्ण अथवा भ्रष्टाचार है तो इसके लिए अधिकारी को व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। जहाँ नहीं इस प्रकार के व्यवहार से किसी व्यक्ति या वस्तु को कोई नुकसान होता है तो उसे हर्जाना प्रदान करने की व्यवस्था की जायेगी। जिस कार्य को अधिकारी करने की शक्ति नहीं रखता, उसे यदि वह करता है तो भी वह एक प्रकार से भ्रष्टाचार है और इसके लिए वह उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। कुछ न्यायालय इन माध्यमों पर किसी प्रकार का अन्तर नहीं

करते। उनका यह विचार रहता है कि नगरपालिका अधिकारी को जो भी कार्य कानून द्वारा सौंपा गया है यदि वह उसे पूरा नहीं करता तो उसके उत्तरदायी ठहराया जा सकता है।

जब नगरपालिका अधिकारी किसी अनधिकृत क्षेत्र में कार्य करते हुए किसी सकट का कारण बनता है तो उसका दायित्व पूरी तरह से उसी पर डाला जायेगा। एक सामान्य नियम के अनुसार यदि कोई अधिकारी अपनी सत्ता की सीमाओं में ईमानदारी से कार्य करते हुए बचवा निर्णय लेते हुए किसी नुकसान का कारण बनता है तो उसे इसके लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जायेगा। इसी तरह स्वेच्छापूर्ण शक्तियों को सम्पन्न करने के लिए किसी भी अधिकारी को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता किन्तु यदि कानून द्वारा सौंपे गये मन्त्रिमण्डलात्मक कार्यों को वह सम्पन्न नहीं करता तो उसके लक्ष्य की ईमानदारी बचवा बेर-बमरूदारी उसे बचा नहीं पायेगी।

नगरपालिका का अधिकारी अपने सिधे सौंपे गये बायों को सम्पन्न करने के लिए जब एक स्थान का भ्रम करता है तथा वहां कार्य करने वाले कर्मचारियों को निर्देशन प्रदान करता है तो यह देखना भी उसका एक कर्तव्य बन जाता है कि वह स्थान पूर्णतः सुरक्षित रहे। यदि वह अपने इस कर्तव्य को पूरा नहीं करता और फलतः किसी वार्यकर्ता को इससे हानि होती है तो इसका हर्जाना अधिकारी के कंधा पर घाकर पड़ेगा। कोई भी अधिकारी यह कह कर अपनी रक्षा नहीं कर सकता कि उसने अपने पद के दायित्वों को पूरा करने का कार्य किया था इसलिये किसी व्यक्ति को होने वाली हानि के लिए उसे उत्तरदायी न ठहराया जाये।

अपने शक्ति क्षेत्र में रह कर तथा कर्तव्यों को सम्पन्न करने के लिए जब कोई नगरपालिका अधिकारी कोई ठेका करता है और उसमें कोई गड़बड़ होती है उसके लिये भी वह उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। सामान्य रूप से जब एक अधिकारी को कानून के अनुसार ठेके करने की शक्ति सौंप दी जाती है तो उसके अनुसार किये गये व्यवहार के लिये उसे उत्तरदायी नहीं ठहराया जाता। कुछ न्यायालयों का यह मत रहता है कि यदि नगरपालिका अधिकारी ठेके करने में अपनी सत्ता से बाहर जाते हैं तो उनकी व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी ठहराया जा सकता है।

नगरपालिका के अधिकारियों द्वारा की जाने वाली जनकोप की हानियों पर विचार करने के लिये कोई एक जैसा नियम नहीं होते। यदि नगरपालिका को किसी देवी प्रकोप के कारण भ्रमण समाप्त विरोधी व्यक्ति के व्यवहार के कारण हानि होती है तो उसके लिये भी अधिकारी को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। पाठर तथा कानून के अनुसार प्रत्येक अधिकारी को सुरक्षा की दृष्टि से सरकारी कोष बैंक में रखना चाहिए। यदि अधिकारी किसी ऐसे बैंक में अपना धन जमा करता है जहां उसको कानून के अनुसार नहीं करना चाहिये तो वह व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। एक अधिकारी जब यह जानता है कि एक बैंक अधिक सामर्थ्यवान नहीं है भ्रमण वह उस बैंक का संचालक या अधिकारी है तो वह उस

देकर में जमा किये गये कोष में होने वाली हानि के लिये उत्तरदायी ठहराया जायेगा।

नगर का अधिकारी घन को केवल उसी तरीके से खर्च कर सकता है जो कि, कानून द्वारा तय किया गया है। यदि वह घन को गैर-कानूनी रूप से खर्च करता है तो उसके लिए वह व्यक्तिगत रूप से जिम्मेदार होगा तथा उसके कार्यों को परिपद, भयवा, प्रशासकीय निकास-द्वारा स्वोकार नहीं किया जाएगा। गैर-कानूनी रूप से किए गए कार्यों के नुकसान को वह वह कर नहीं टाला जा सकता कि इन कार्यों को नष्ट करने के समय वह ईमान-दारीपूर्ण रूप से व्यवहार कर रहा था। कुछ न्यायालय इस दृष्टि से उदार होते हैं तथा वे सद्बिस्वास के साथ विचार करते हुए कार्यों के लिए अधिकारियों को उत्तरदायी नहीं ठहराते।

नगरपालिका के सदस्य अधिकारी होते हैं। इनके द्वारा अपनी शक्ति की सीमाओं में रह कर जो कानून पार किये जाते हैं उनसे उत्पन्न हानियों के लिए वे व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी नहीं ठहराये जा सकते। यदि वह नियम न रखा जाये तो प्राप्ति हो जाती है कि परिपद में योग्य व्यक्ति नहीं बना जायेंगे। जब परिपद करने कर्तव्यों को पूरा नहीं करती तो उसके व्यक्तिगत सदस्यों को इसके लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। इनका कारण यह है कि शक्तियों का व्यवहार करने से की गई नामजुरी एक निकास द्वारा की जाती है न कि उसके व्यक्तिगत सदस्यों द्वारा। इस प्रकार नगरपालिका के व्यवस्थापन सम्बन्धी सदस्य जब अपनी अधिकारी सामर्थ्य में कार्य करते हैं तो वे एक प्रकार से जनता की ओर से कार्य कर रहे होते हैं। उनके कार्य जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करते हैं तथा उनका कर्तव्य पूर्ण रूप से जनता के प्रति होता है।

नगरपालिका के अधिकारियों को उनके अधीनस्थों के कार्यों के लिये उत्तरदायी ठहराया जा सकता है या नहीं, यह भी एक समस्या है। सामान्यतः यह माना जाता है कि एक अधिकारी अपने द्वारा नियुक्त किये गये अधीनस्थों के कार्यों एवं उनकी गतिविधियों के लिए उत्तरदायी न होगा; किन्तु फिर भी इसे उस समय उत्तरदायी ठहराया जा सकता है जबकि वह किसी अधीनस्थ व्यक्ति को जुन कर अपने कर्तव्य का सही रूप में प्रयोग न करे। इसी तरह यदि वह गलत रूप में निर्देशन देता है भयवा उचित पर्यवेक्षण रखने में धनमर्ष रहता है तो भी उसको उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। प्रायः नगरपालिका के चार्टर या अध्यादेशों द्वारा ऐसे कार्यों का उत्तरदायित्व उनको सीमा में सकता है।

जब कभी अधिकारियों द्वारा जानबूझ कर कानून का उल्लंघन किया जाता है, भ्रष्टाचार किये जाते हैं या भ्रष्टाचार किया जाता है तो इसका उत्तरदायित्व अधीनस्थों, एजेंटों तथा सरकारी पदों पर कार्य करने वाले अन्य व्यक्तियों पर डाला जा सकता है। जो कानून भ्रष्टाचार का दायित्व अधिकारियों पर डालते हैं, वे अपने प्रावधानों के अनुसार अनप-धन्य प्रकार के होते हैं किन्तु मूल रूप से इनका मुख्य इच्छापूर्ण किए गये भ्रष्टाचार को रोकने तथा सरकारी पद पर रह कर कर्तव्यों की अवहेलना को रोकने से सम्बन्धित रहते हैं।

अपराधियों को दण्ड देने वाले इन प्रावधानों का सम्बन्ध नगर बोर्ड के गठन में रहता है। ये अधिकारियों की व्यक्तिगत माम के लिये ठेक करने से रोक्ते हैं। ये घूस लेने, धोखा देने तथा ऐसे ही अन्य अपराधों पर बिचार करते हैं। एक अधिकारी अपने कर्मियों का पालन करते हुए भी सामान्य जनता के लिए बनाये गये नियमों का उल्लंघन नहीं कर सकता।

नगरपालिका अधिकारियों के वेतन [Salaries of the Municipal Officers]

नगरपालिका के अधिकारियों को दिया जाने वाला वेतन समुक्त राज्य पंचरीकर के समो सरकारी कर्मचारियों को दिये जाने वाले वेतन का बीच प्रतिशत भाग होता है। इस दृष्टि से इसका बहुत स्पष्ट हो जाता है। किसी भी सरकारी अधिकारी को उस समय तक वेतन प्रदान नहीं दिया जाता जब तक कि चार्टर अधिका कानूनों से इसके लिये प्रावधान न हो। जहाँ वही इस प्रकार का उल्लंघन किया जाता है वहाँ उसका वेतन भी स्पष्टता से दे दिया जाता है। इस प्रकार नगरपालिका अधिकारी का वेतन प्राप्त करने का कानूनी अधिकार होता है। वेतन की मात्रा उसके पद की प्रवृत्ति एवं कृतियों पर निर्भर करती है। वेतन की मात्रा कोई ठेक की चीज नहीं है तथा प्रदान की जाने वाली सेवा से इसका प्रत्यक्ष रूप से बहुत कम सम्बन्ध रहता है। सरकारी पद सम्भालने तथा कार्यों को उचित रूप से सन्तुष्टि करने का यह पक्ष कदापि नहीं होता कि नगरपालिका द्वारा उसे वेतन प्रदान करने के बारे में कोई मान्य वायदा नहीं किया जाता।

नगरपालिका के वेतन को राज्य व सावधानों द्वारा ना निश्चित किया जा सकता है। ऐसे सामान्य रूप से नगर परिषद अधिका व्यवस्थापिका निवास की नगरपालिका अधिकारियों एवं कर्मचारियों को वेतन प्रदान करने की कृतियों प्रदान की जाती है। यह कति मात्र एक उपबन्ध का आधार पर ही प्रदान नहीं की जा सकती। यह प्रायः एक धम्मारेण का रूप ग्रहण कर लेती है जो कि एक व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य है। यद्यपि व्यवस्थापिका को प्रायः सभी नगरपालिका अधिकारियों का वेतन निश्चित करने की शक्ति सौंप दी जाती है किन्तु वे स्वयं का वेतन निश्चित नहीं कर सकते। यह व्यवस्था इसी आधार पर की जाती है कि कोई व्यक्ति अपने ही मामले में स्वयं न्यायाधीश नहीं बन सकता।

यहाँ एक प्रश्न यह किया जा सकता है कि किस प्रकार वे अधिकारियों को यह वेतन प्रदान किया जाये—कानूनी अधिकारियों को अथवा वास्तविक अधिकारियों को। एक सामान्य नियम के अनुसार कानूनी अधिकारी को वेतन प्राप्त होना चाहिये तथा तत्काल अधिकारी इसे प्राप्त करने के लिये कदम नहीं उठा सकता। कई बार तत्काल अधिकारी को वेतन प्रदान कर दिया जाता है किन्तु ऐसे अवसरों पर कानूनी अधिकारी को यह अधिकार प्राप्त होता है कि वह नगर निगम के विरुद्ध न्यायिक कार्यवाही कर सके।

चार्टर एवं कानूनों द्वारा नगरपालिका के अधिकारियों को प्रायः इस बात के लिए मना कर दिया जाता है कि वे एक ही समय में दो कार्यालयों में कार्य न करें। एक नगरपालिका अधिकारी जैसे कि नगर परिषद का सदस्य,

उसी समय राज्य व्यवस्थापिका का सदस्य नहीं हो सकता और न ही वह राज्य के किसी अन्य पद को प्राप्त कर सकता है। वह विभिन्न नगर-पालिकाओं में भी एक ही पद को या विभिन्न पदों को नहीं धरना सकता। यह प्रतिबंध प्रत्येक पद पर लागू होता है जिसे कि कानून द्वारा स्वीकार किया गया है। इस मान्यता के पीछे यह धारणा कार्य करती है कि जब व्यक्ति एक ही समय दो कार्यालयों में कार्य करेगा तो उसे दोनों स्थानों में वेतन प्रदान करने की आवश्यकता प्रतीत होगी। यद्यपि एक ही व्यक्ति को एक ही समय में दो नाम के पदों पर नहीं रखा जा सकता किन्तु फिर भी यदि व्यक्ति को दो पदों में से, एक पद पर वेतन प्राप्त नहीं होता है तो वह दोनों पर कार्य कर सकता है। कई बार कानून द्वारा यह स्पष्ट कर दिया जाता है कि एक व्यक्ति दो या अधिक कार्यालयों में सेवा कर सकता और कुछ पदों पर कर्तव्यों को सम्पन्न करने के लिए वेतन प्राप्त कर सकेगा। एक ही समय में दो पदों पर कार्य न करने की स्थिति उस समय पैदा होती है जबकि व्यक्ति केवल एक ही पद पर कार्य करने की योग्यता रखता है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि एक पद पर कार्य करते हुए भी वह अन्य पद को प्राप्त करने का प्रयास कर सकता है किन्तु जब वह इस प्रयास में सफल हो जाए तो उसे पूर्व पद छोड़ना पड़ेगा। यद्यपि ऐसा भी हो सकता है कि कानून द्वारा उसे उस समय तक के लिए दूसरे पद के हेतु अनुपयुक्त ठहरा दिया जाए जब तक कि वह एक पद पर कार्य कर रहा है, ऐसी स्थिति में दूसरे पद पर नियुक्त या निर्वाचित होने के लिए उसे स्वाभाविक रूप से पहले पद में त्याग-पत्र देना होगा।

एक व्यक्ति दो पदों पर कार्य करने के लिए इन हेतु अनुपयुक्त ठहराया जाता है कि वह शारीरिक शक्ति की सीमा को देखते हुए ऐसा नहीं कर सकता। उसके इन पदों के कर्तव्यों की सम्पन्नता के बीच विरोध भी उत्पन्न हो सकता है। नगरपालिका के विभिन्न पद परस्पर भिन्न प्रकृति के होते हैं। उनको एक दूसरे के लिए असामान्यस्वपूर्ण इसलिए कहा जाना है कि वे अपनी प्रकृति से ऐसे होते हैं, अथवा उनके अधिकार, कर्तव्य एवं दायित्व उन्हें ऐसा बना देते हैं। इन पदों के उदाहरणस्वरूप राज्य के गवर्नर और नगर निगम के मेयर व पुलिस अध्याधीन, नगर मार्शल और फिनिश के सदस्य, एल्डरमैन तथा काउंसिल का प्रतिनिधि आदि का नाम लिया जा सकता है।

कई बार नगर अधिकारियों से स्वामित्वपूर्ण कार्य संपादन के लिए बाण्ड भरा लिया जाता है जो राज्य के कानून इस बात की व्यवस्था करते हैं, वे प्रायः बाण्ड की शर्तों एवं मर्तों का भी उल्लेख कर देते हैं। बाण्ड व्यवस्था का अपना लाभ है। इसके द्वारा सरकारी इकाई की सरकारी कर्मचारी एवं अधिकारी द्वारा किए जाने वाले अधिक नुकसान से रक्षा की जाती है तथा इस बात की व्यवस्था की जाती है कि यह अधिकारी पूरी-पूरी स्वामित्व के साथ अपने कर्तव्यों का पालन करेंगे। इस सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय है कि दूसरे लक्ष्य को प्राप्त करना एक कठिन कार्य है; क्योंकि यह पता नहीं लगाया जा सकता कि

कोन अधिकारी सब ध्यान कान्छो के प्रति अधिकारमयी हो गया है। इस प्रकार के व्यवधान कवन उन्ही कान्छो तक सीमित रहते हैं जिनका कानून द्वारा प्राप्ति प्राप्त किया जा सके।

नगरपालिका के अधिकारियों का एक महत्वपूर्ण और प्रमुख विषय जाता है जिसके आधार पर वे उन कार्यों को उचित रूप से सम्पन्न कर सके जिनके लिए सब नगर सरकार प्रयत्नशील है। इन अधिकारियों को प्रशासन के अन्य अन्य पदधर्मों से भर्त्ता इत बिना जाता है। यह प्रमाण दिया जाता है कि वे इन प्रकार से प्रतिष्ठित किए जाते ताकि सम्पूर्ण प्रशासन के महत्वों का वे महत्वपूर्ण साधकत्व से रहकर प्राप्त कर सकें। यह विविध अधिकारी तत्कालीन प्रविष्टि की सीमा प्रभावकारी कुशलता का अधिक माप करते हैं। इनको विभिन्न उन्धान को उनका आवश्यकता रहता है जिनकी कि सकल को उचित रूप से कार्यों को सम्पन्न करने से सम्बन्ध प्राप्त करने का होता है। यह कहा जाता है कि जिनो भी महत्त्व के विभिन्न कार्यों से प्रभावकारी माध्यमों की सीमा तत्कालीन कुशलता अधिक होती पाईए।

सेवी-वर्ग का प्रबंध

(PERSONNEL MANAGEMENT)

नगरपालिका प्रशासन में सेवी-वर्ग का महत्व कम नहीं है जितना कि राज्य स्तर पर एवं मंषीय स्तर पर होता है। १९वीं शताब्दी के दौरान अधिकतर नगरों में सेवी-वर्ग से सम्बन्धित नीति पर लूट व्यवस्था का एक बहुत बड़ा प्रभाव था। इस प्रभाव को लोक-सेवाओं की परम्पराओं का एक अस्वस्थ प्रतीक माना जाता है जो कि धीरे-धीरे समाप्त किया जाने लगा। संयुक्त राज्य अमरीका में नगर प्रशासन के क्षेत्र में सेवीवर्ग का महत्व कई एक तत्वों पर आधारित था। इसका पहला महत्वपूर्ण तत्व यह था कि नगरपालिका के कर्मचारियों पर खर्च किए जाने वाले कुल धन की मात्रा राज्य एवं राष्ट्रीय स्तर के कर्मचारियों पर खर्च किये जाने वाले धन की मात्रा से अधिक थी। उपनिवेशवादी काल में नगरी तथा बजारों में सेवी-वर्ग प्रशासन की एक छोटे स्तर पर केवल प्रारम्भ ही किया गया था, उसके बाद १९वीं शताब्दी में नगरपालिका स्तर पर सेवी-वर्ग का महत्व निरन्तर बढ़ता गया। पहले नागरिकों से बिना किसी प्रकार का वेतन प्रदान किए बाध्यकारी सेवा प्रदान करने के लिए कहा जाता था किन्तु धीरे-धीरे यह व्यवस्था समाप्त होने लगी और इसके स्थान पर विशेषीकृत पूर्ण समय कार्य करने वाले एवं वेतनप्राप्ति नागरिक सेवाओं को रखने का प्रचलन हुआ और वे ही सरकारी कार्यों के वास्तविक सम्पन्नकर्ता बन गये।

स्थानीय सरकार के क्षेत्र में कर्मचारियों के महत्वपूर्ण स्थान का अनुमान इस प्रकार लगाया जा सकता है कि उन पर व्यय किये जाने वाली राशि कितनी थी। कई एक विचारकों का यह कहना है कि सरकारी कार्यों पर किया जाने वाला व्यय कर्मचारियों को दिये गये वेतन का दोगुना होता था। वेतन यदि पर खर्च किया जाने वाला कुल धन नन् १९४० में ६ करोड़ डॉलर प्रति माह अनुमानित किया गया था। नागरिक सेवाओं से सम्बन्धित प्रशासन का महत्व विभिन्न तत्वों पर आधारित था। लोक प्रशासन के विद्वानों के मतानुसार प्रशासन के विभिन्न पहलु परस्पर क्रिया प्रतिक्रिया करते हैं। उदाहरण के लिए सेवी-वर्ग का प्रशासन केवल तभी प्रभावशाली रूप से कार्य कर सकता है जबकि वित्तीय व्यवस्था अच्छी हो एवं आवश्यक सामग्री को पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध कराया जाये। वर्तमान समय में सरकार ने बहुत कुछ वैज्ञानिक रूप धारण कर लिया है प्रतः सेवी-वर्ग

प्रवास किया गया। उस काल में पदाधिकारियों को मुख्य रूप से उच्च वर्गों में छाटा जाता था और उनको या तो कम वेतन प्रदान किया धंधवा किया ही नहीं जाता था। दूसरे दृष्टियों से- सरकारी सेवा को एक प्रकार से पेशे के रूप में देखा जाता था जबवा उसे सम्पन्न लोगों का कर्तव्य समझा जाता था। पदों पर कार्य करने के बदले लोगों को सम्मान एवं नैतिक सतोष प्रदान किया जाता था। वाशिंगटन एवं उसके उत्तराधिकारियों ने पदाधिकारियों की नियुक्ति का मुख्य आधार धन्य सेवा को प्रदान करने की योग्यता को बनाया। सामान्य रूप से इन्हीं मापदण्डों को सरकार के अन्य स्तरों पर भी प्रयुक्त किया गया। जैफरसन के राष्ट्रपतित्व काल के बाद राजनैतिक दलों के विकास ने नागरिक सेवाओं में पक्षपातपूर्ण प्रतिनिधित्व के प्रश्न को गम्भीर बना दिया।

लूट व्यवस्था (Spoils System)—लूट व्यवस्था जैसा कि मि० ब्रोमैज (Bromage) का कहना है कि नगरपालिका प्रशासन पर नियन्त्रण रखने वाले दल के लिए स्वामित्वपूर्ण सेवाएँ प्रदान करने के आधार पर सरकारी नियुक्ति का पुरस्कार है।¹ इस व्यवस्था के प्रभुत्व में शक्तियों की दलीय स्वामित्व, योगदान एवं सेवा के आधार पर नहीं किया जाता है, कार्य सौंपा जाता है एवं उनको पदोन्नत किया जाता है। जब कोई पदाधिकारी चुनाव के समय दल को अपनी स्वामित्वपूर्ण सेवा प्रदान नहीं कर पाता अथवा उसकी वित्तीय व्यवस्था में योगदान नहीं दे पाता तो उसे पद से हटा दिया जाता है। लूट व्यवस्था के भावीत जब कभी दलीय नियन्त्रण में परिवर्तन आता है तो उस दल के सनपकों को नौ कार्यालय से निकाल दिया जाता है। इस व्यवस्था में कर्मचारियों का कार्यकाल निश्चित नहीं रहता क्योंकि उनको कभी भी हटाया जा सकता है। ऐसी स्थिति में कार्य-कुशलता नहीं बढ़ पाती। जब दलीय आधार पर मतियाँ की जाती हैं तो लोक सेवा का स्तर नहीं बढ़ पाता।

लूट व्यवस्था के भाधीन सरकारी पदों पर जो नियुक्तियाँ की जाती थीं उनमें यद्यपि राजनैतिक प्रयासों एवं उपायों को पर्याप्त महत्व प्रदान किया जाता था किन्तु इसके अतिरिक्त अन्य तत्व भी थे। उदाहरण के लिए पारिवारिक सम्पर्क, मित्रता आदि भी कई बार प्रेरक शक्तियों का कार्य करते हैं। सेवावर्ग के प्रभामन में ये सभी विकास अवार्किक नहीं थे। ये एक प्रकार से उसी सिद्धान्त में घुलनिरहित थे जो कि अमरीका के राजनैतिक नेताओं ने बहुत पहले ही स्वीकार कर लिए थे। जैफरसन ने इस बात का पर्याप्त समर्थन किया कि सरकारी कार्यों में जनता को प्रत्यक्ष रूप से भाग लेना चाहिए ताकि प्रजातन्त्र में प्रशिक्षण प्रदान किया जा सके। इसके अतिरिक्त लम्बे कार्यकाल के परिणामस्वरूप तानाशाही का डर भी पर्याप्त बढ़ जाता है। लूट व्यवस्था के भाधीन जो कार्यकाल बनाया गया वह इन सिद्धान्तों से

1. "The spoils system is the award of public employment on the basis of faithful service to the party in control of Municipal Administration."

प्रभावमान्य नहीं था। मृत व्यक्ती का शरीर उस समय में पानी में रखा है पर कि संयुक्त राज्य पत्रिका की सम्पत्ति मुख्य रूप से देहानी एवं रूपक थी। उस समय की स्थिति को देखते हुए जेम्सन का यह कहना गलत नहीं था कि सरकार के कार्य होने मान्य है कि उनको सामान्य योग्यता वाला कोई भी व्यक्ति सम्मान कर सकता है। इस प्रकार उस समय प्रचलित मृत व्यक्ती, समय के अनुकूल थी, राजनीतिक विचारधारा के अनुकूल भी तथा परिस्थितियों के अनुकूल भी; किन्तु आज की बदली हुई परिस्थितियों एवं दशाओं में इस व्यक्ती को उपयुक्तता समाप्त हो गई है। १९वीं शताब्दी में मोर सेंडा ने सम्बन्धित विचारों को उपयुक्त एवं महत्त्वपूर्ण समझा जाता था पर उसी विचार माना जाने लगा। ये सब झूठे तथा हानिकारक मथके माने गये। मोर सेंडा मेरी वर्ष पर राज्य प्रयोग में विचार विचारों को प्रत्यक्ष निरुद्ध किया, वे थे—सरकारी पर मताधारों राजनीतिक दल की सम्पत्ति है, सरकारी कार्य स्पष्ट एवं गम्भीर होने हैं सरकारी कार्य हाल की एक वस्तु है तथा सभी कार्यरत एवं तानाशाही के बीच सम्बन्ध है नरि-पारि।

मृत व्यक्ती की प्रतापी के दौरान नगरपालिकाओं की जो व्यक्ती रहा वह पर्याप्त मनोरञ्जक थी। मनु १८२२ में केवल कुछ ही बड़े नगर प्रशासन के किन्तु जहाँ भी वे विचार में बड़ी मृत व्यक्ती कार्य कर रही थी। राज्य एवं स्थानीय स्तर के शक्ति-उत्पत्ति में स्थानीय स्तर पर सरकारी पदा को प्रस्तावित स्वरूप बंटने में स्थानीय शक्ति, प्रभाव एवं नियन्त्रण का प्रयोग किया। उन काल में मृत व्यक्ती का इतना अधिक प्रभाव था कि केवल कुछ लोग ही ऐसे व्यक्तिकारी सम्मान देने का साहस करते थे कि सरकार के कार्य का प्रतापी के लाभ के लिए स्थापित किया जाना चाहिए तथा राजनीतिक दल के मण्डल को प्रतिष्ठित भी बनाने के लिये मोर सेंडा की नहीं मनाया जाना चाहिए किन्तु धीरे-धीरे प्रतापी की मान्यताओं में परिवर्तन आये। वर्तमान समय में मृत प्रतापी को एक दाय समझा जाता है विचार समान्य किया जाना चाहिए। आज राज्य एवं स्थानीय सरकार में विचार करने के लिए व्यावहारिक रूप में जो भी कार्यरत मण्डल माना जाता है उसमें नागरिक सेवा में सम्बन्धित गुणों की एक पर्याप्त स्थापना प्रदान किया जाता है। शीले वर्तमान काल में भी मृत व्यक्ती के प्रभाव हमारे सामने है और आज भी हजारों सरकारी कार्यकारी हैं। उनको विशेष योग्यता एवं उपयुक्तता के आधार पर नहीं बरत किन्तु अन्य कारणों से नियुक्त किया जाता है। नियम ही प्रशासन को राजनीति का अधीनस्थ बना दिया गया है। कुछ तकनीकी पक्षों को तकनीकी रूप से प्रशिक्षित विशेषज्ञों का गौर दिया गया है क्योंकि सरकार आज इतनी विशेषज्ञतापूर्ण बन गई है कि और विशेषज्ञ लोग उस समय तक हमका नियन्त्रण नहीं कर सकते जब तक उनको विशेषज्ञों द्वारा सहायता प्रदान न की जाये। इतने पर भी अनेक व्यावसायिक प्रभावक व्यावसायिक राजनीतिज्ञों से आदेश प्राप्त करने हैं और उन्हीं के आधार पर अपने पक्षी-मर्त्यों का प्रयत्न करते हैं।

सुधारों का काल [The Period of Reforms]—२०-२० सरकारी की क्रिया में बदली पली गयी तथा सरकारी कार्य अविविधिक प्रदत्त प्रतापी

चला गया त्यों-त्यों लूट व्यवस्था अधिकधिक गम्भीर होती चली गई। इस सब के परिणामस्वरूप प्रकार्य कुशलता यर्था, बेईमानी तथा भ्रष्टाचार का प्रभाव अधिक हुआ। इसके परिणामस्वरूप प्रतिक्रिया सामने आई। सरकारी अधिकारियों की नियुक्ति की व्यवस्था में योग्यता प्रणाली पर जोर दिया जाने लगा। राष्ट्रीय एवं राज्य स्तर पर लूट व्यवस्था का तिरस्कार किया जाने लगा और उसके स्थान पर ज्ञाता, योग्यता, विशेषज्ञता एवं अनुभव आदि को महत्व प्रदान किया जाने लगा। इस नये मान्दोलन के प्रभाव से शहर भी प्रभूते न रह सके और वहां भी लूट व्यवस्था के विरुद्ध प्रतिक्रियाएँ सामने आईं।

योग्यता व्यवस्था के मित्रों एवं सहयोगियों की प्रथम विजय यह थी जबकि सन् १८८३ में कांग्रेस ने एक अधिनियम पास किया जिसके अनुसार कुछ मंघीय अधिकारियों का चयन प्रतियोगी परीक्षाओं के आधार पर किया जाना था। यह कानून अपर्याप्त था क्योंकि यह संघीय सरकार के कर्मचारियों के केवल एक छोटे प्रतिशत पर ही लागू होता था। इतने पर भी इस मान्दोलन का महत्व सुझावनी था।

सेवी वर्ग की व्यवस्था में सुधार किया जाने वाला मान्दोलन नैतिक एवं प्रतिरोधात्मक था। इसमें अपनाई गई प्रक्रियाएँ मुख्य रूप से निपेचात्मक थीं। सरकारी धन एवं साधनों के प्रपञ्च को अत्यन्त खतरनाक माना गया। यहाँ कर्मचारी राजनीतिज्ञों की दया पर निर्भर बन जाता था। सेवी-वर्ग में सुधार का मुख्य आधार कर्मचारियों की एक बड़ी संख्या को राजनैतिक दादाओं के प्रभाव से बचाना था। इसका तात्कालिक लक्ष्य एक समर्थ एवं योग्य सेवी वर्ग प्राप्त करना नहीं था। सुधार के इस काल में जिन विभिन्न बातों पर जोर दिया गया वे थीं—प्रथम, ऐसे अधिकरणों की स्थापना की जाये जो निरमित विभागों से स्वतन्त्र हों तथा जो योग्यता के आधार पर प्रार्थना पत्रों पर विचार करें, योग्यतम प्राथियों के नामों की सिफारिश करें। इस प्रमाणित सूची में से नियुक्तियाँ की जायें। कर्मचारी को यह विश्वास दिलाया जाये कि वह अपने सर्वव्यवहार पर्यन्त पद पर कार्य करता रहेगा।

एक सुव्यवस्थित सेवी वर्ग नीति की प्रमुख विशेषता योग्यता व्यवस्था को माना जाता है। प्रारम्भ में योग्यता व्यवस्था को व्यावहारिक बनाने के लिए जो नागरिक सेवा आयोग कार्य करते थे, वे निपेचात्मक एवं विधेयात्मक दोनों ही रूपों में अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने का प्रयास करते थे; किन्तु आज सेवीवर्ग के प्रबन्ध में विधायी विधेयताओं की ओर अधिक ध्यान दिया जाता है उदाहरण के लिए वर्गीकरण एवं वेतन से सम्बन्धित योजनाएँ, सेवाकालीन प्रशिक्षण, कर्मचारियों का भूत्यांकन, पदोन्नति की व्यवस्थित योजनाएँ तथा सेवा निवृत्ति की पर्याप्त व्यवस्था आदि। सेवी वर्ग के प्रबन्ध पर अधिक जोर दिये जाने के परिणामस्वरूप यह तर्क दिया जाने लगा कि सेवी वर्ग संचालक को नगरपालिका को मुख्य कार्यपालिका के लिए एक सहायक अभिकरण के रूप में कार्य करना चाहिए। सेवी वर्ग के प्रबन्ध को शीर्ष के प्रबन्ध का एक प्रमुख मोजार होना चाहिए। जकिमानी मेयर व्यवस्था एवं परिपद प्रबन्धक

योजना के विकास ने तर्कों के इस रूप को प्रोत्साहित किया। सेवी वर्ग से सम्बन्धित बनेक विद्वानों का यह मत है कि कार्यपालिका मजिस्ट्रेट एवं मुख्य परीक्षक के माध्यम में कार्य करने वाला एक स्वतन्त्र अथवा अर्ध स्वतन्त्र नागरिक सेवा आयोग प्रसामयिक चीज बन चुका है। ये विचारक सेवी वर्ग मन्त्रालय की सिफारिश करते हैं जो कि मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी हो। इसके अतिरिक्त एक परामर्शदाता सेवी वर्ग मण्डल भी हो जो कि नियम बनाने तथा भरील सुनने जैसे विषयों में कार्य करे।

नवीन सेवीवर्ग प्रशासन (New Personnel Administration) :— प्रथम विश्व युद्ध के कारण लोक प्रशासन के विकास की गति प्रबल हो गई थी। सन् १९२० के बाद ही सेवीवर्ग प्रशासन अपने पूर्ण रूप में आया। इस समय तक मुधार आन्दोलनों के प्रारम्भिक लक्ष्यों की जनता जान चुकी थी तथा नगर के अधिकारी भी उनके महत्व का स्वीकार कर चुके थे। यद्यपि कुछ राजधानी नगरों में अभी तक इसका पर्याप्त प्रभाव था। धीरे-धीरे यह समझा जाने लगा कि केवल मुधार ही पर्याप्त नहीं हैं। इसलिए सम्पूर्ण लोक प्रशासन के क्षेत्र में अधिक विधायी दृष्टिकोण अपना लेना। सरकार के कार्य अब पर्याप्त तकनीकी प्रवृत्ति के हो गये तो यह स्पष्ट हो गया कि यदि जनता अपने राज्य का पर्याप्त उपयोग करना चाहती है तो उसे चाहिए कि सर्वाधिक योग्य अधिकारियों का चयन करे। साथ ही वह उनकी योग्यताओं का पूरा-पूरा उपयोग करने का प्रयास करे। धीरे-धीरे निम्न स्तर के कर्मचारियों द्वारा योग्यता व्यवस्था को प्रोत्साहित करने के लिए सगठित रूप से प्रयास किया जाने लगा।

नागरिक सेवा कानून (The Civil Service Laws) :—सन् १८८३ का तृतीय अधिनियम पास हो जाने के बाद न्यूयार्क राज्य में नागरिक सेवा आयोग की स्थापना की गई। इसे यह शक्ति प्रदान की गई कि राज्य की सेवा के लिए परीक्षाओं की तैयारी एवं प्रशासन कर सके। १८८३ में मैसाचुसट्स ने भी इसका अनुगमन किया। राज्य सरकार के स्तर पर प्रत्येक वर्षों तक ये दो राज्य ही योग्यता व्यवस्था के एक मात्र उदाहरण बने रहे। अन्य राज्यों में धीरे-धीरे योग्यता व्यवस्था का प्रभाव था। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ होते ही नागरिक सेवा के सुधारों में एक नये युग का प्रारम्भ हुआ। अनेक राज्यों में नागरिक सेवा आयोग स्थापित किये गये। सन् १९४६ के लगभग पञ्जीय राज्यों में अपने सभी कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए योग्यता व्यवस्था को आधार बनाया। अन्य २३ राज्यों में कुछ विभागों के कार्यकर्त्ताओं की नियुक्ति के सम्बन्ध में नागरिक सेवा कानून लागू किये गये। सन् १८८४ में न्यूयार्क राज्य की व्यवस्थापिका ने एक नूनन पास किया जिसके आधार पर नगर के सभी कर्मचारियों को औपचारिक परीक्षाओं के आधार पर नियुक्त किया जा सके। कुछ समय बाद समुक्त राज्य हमरीका के प्रायः सभी बड़े नगरों में नागरिक सेवा आयोग स्थापित कर दिये गये। योग्यता सिद्धान्त को अपनाते में काउन्टी सरकार ने पर्याप्त अग्रिम प्रदर्शित की।

जिन राज्यों एवं नगरों में योग्यता व्यवस्था को अपनाया गया वहाँ यह सिद्धान्त केवल नाम के लिए ही अपनाया गया था। नागरिक सेवा कानून

के अन्तर्गत अनेक प्रकार से हस्तक्षेप किया गया। बिना परीक्षा लिए भी अस्थायी नियुक्तियों की जा सकती थी। इन नियुक्तियों में राजनैतिक पक्षपात को पूरी तरह से प्रयुक्त किया जाता था। जिन कर्मचारियों का अस्थायी रूप से नियुक्त किया जाता था वे ही कुछ समय बाद स्थायी बन जाते थे। दूसरी ओर जिन राज्यों में किसी प्रकार के नागरिक सेवा कानून नहीं थे वे धीरे-धीरे ऐसी परम्पराएँ विकसित करने लगे जो कि योग्यता के आधार पर नियुक्ति करने की व्यवस्था करते थे।

प्रयुक्त राज्य धमरीका के नगरों में नागरिक सेवा में सम्बन्ध रखने वाले कानूनों में कई एक विषयों पर विचार किया गया था। प्रथम, यह बताया गया कि तीन मदद्यों का एक आयोग बनाया जाये। इस आयोग के अधिक से अधिक दो सदस्य हों एक राजनैतिक दल के सदस्य हो सकते हैं। यह आयोग एक वैयक्तिक सचिव अथवा मुख्य परीक्षक की नियुक्ति करेगा तथा यह वर्गीकृत सेवा के लिए नियम बनावेगा। दूसरे, नगरपालिका की वर्गीकृत सेवा को परिभाषित करते हुए यह बताया गया है कि इनमें कुछ अपवादों की छोड़कर नमस्त अधिकारों एवं कर्मचारी पायेंगे। ये अपवाद हैं—निर्वाचित अधिकारी, नियुक्त स्थापनाएं एवं मण्डलों के सदस्य आदि, मुख्य प्रशासकीय विभागों के नियुक्त अधिकारी, सपीलर, पर्यवेक्षककर्ता, स्कूलों के प्रिंसिपल तथा अध्यापक, पुनर्वासन अधीन एवं महत्वपूर्ण कार्यालयों के निदेशनायक सचिव आदि। तीसरे प्रायोग में यह उक्ति का भी गई कि वह वर्गीकृत सेवाओं का अंग भी वर्गीकरण कर सके तथा प्रायियों के लिए प्रतियोगी परीक्षाओं का प्रबन्ध कर सके। यह बिना परीक्षा के ही मजदूरों की नियुक्ति कर सकता था। यह परीक्षा में उत्तीर्ण उम्मीदवारों के नाम की सूची तैयार करता था। यह अस्थायी पदों पर नियुक्तियों को नियमित करता था, स्थानान्तरणों को नियमित करना था कर्मचारियों की पदविमुक्ति आदि तो भी नियमित करना था। चौथे, एक बेतन योजना तथा सेवा निवृत्ति व्यवस्था की रूपरेखा खींची गई तथा इसके विस्तारों पर विचार करने का कार्य नगर परिषद अथवा सेवा निवृत्ति मण्डल को सौंप दिया गया। पाचवें, प्रारम्भ में छः माह की नियुक्ति के लिए प्रावधान बनाये गये तथा यह नोटा गया कि यदि इस काल में कर्मचारियों को हटाया नहीं गया तो वे अनिश्चित काल के लिए नियुक्त कर दिये जायेंगे। छठे, वर्गीकृत सेवा के अन्तर्गत आने वाले कर्मचारियों के सम्बन्ध में किसी प्रकार का पक्षपात नहीं करता जाना चाहिए। इन प्रकार नागरिक सेवा कानूनों द्वारा अनेक प्रकार के प्रावधान किये गये ताकि लोक सेवा को लुप्त व्यवस्था में उत्पन्न सभी दोषों में वृद्धि न हो सके। इनमें से अधिकांश प्रावधान तो अत्यन्त मौलिक हैं। कर्मचारियों का कार्यकाल बढ़ाना तथा अच्छे व्यवहार तक का करना इन कानूनों का एक लक्ष्य था।

नागरिक सेवा एवं योग्यता व्यवस्था के बीच परस्पर सम्बन्ध की उपयोगिता पर जोर दिया जाता है किन्तु यहाँ यह बात ध्यान रखने योग्य है कि नागरिक सेवा का अर्थ केवल योग्यता व्यवस्था ही नहीं है जो कि लुप्त प्रणाली से विपरीत हो। 'नागरिक सेवा' पद का व्यापक रूप से जो अर्थ प्रयोग किया जाता है वह कई प्रकार से अन्तर्प्रेत करने का कारण बनता है।

सद्युक्त राज्य अमरीका में योग्यता व्यवस्था को जिस रूप में अपनाया जाता है उसका एक मात्र लक्ष्य यह है कि लोगों को नागरिक सेवा में लिया जाये और उनकी लूट प्रणाली के विरुद्ध रक्षा की जाये। दूसरी ओर एक नगर की नागरिक सेवा में व सभी अधिकारी एवं कर्मचारी आते हैं जो कि स्टाफ के भाग हैं। इसमें कुछ एक अपवादों को छोड़ दिया जाता है। इस प्रकार विभागीय अध्यक्ष से लेकर छोटे से कर्मचारी या सेवक तक सभी नगरपालिका का नागरिक सेवा में आते हैं। इस प्रकार नगरपालिका की नागरिक सेवा पर विचार करने का अर्थ होता है नगरपालिका सरकार के सेवी वर्ग पर विचार करना।

जब नागरिक सेवा में युद्ध पीड़ितों के लिए विजय प्राप्त बनाये गये तो कार्यकुशल कर्मचारियों का चयन करना एवं बनाये रखना मुश्किल बन गया। कुछ राज्यों ने बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में ही इस प्रकार के व्यवस्थापन को प्रारम्भ कर दिया किन्तु प्रथम विश्व युद्ध के बाद ही यह प्रवृत्ति जोर पकड़न लगी। द्वितीय विश्व युद्ध में पीड़ितों की संख्या की वृद्धि इस समस्या को और भी जटिल कर दिया। अधिकतर स्थानीय सरकारों ने युद्ध पीड़ितों के साथ अनेक प्रकार से पक्षपात किया जाता है।

जो लोग युद्ध पीड़ितों आदि का प्राथमिकता देने का समर्थन करते हैं वे दूसरे रूप में योग्यता व्यवस्था का विरोध करते हैं। वे लोक सेवा को पहले सम्पन्न की गई सवामा क पुरस्कार के रूप में मानते हैं। इस रूप में वे प्रायः ऐसे ही तर्क प्रदान करते हैं जो कि व्यावहारिक राजनीतिज्ञों द्वारा प्रदान किये जाते हैं। इस दृष्टिकोण के समर्थक लोग अधिकारियों को लोक सेवा में इसलिए नहीं लेना चाहते कि उनमें प्रशिक्षण, अनुभव कुशलता एवं योग्यताएँ हैं बरन् केवल इसलिए कि उन्हें युद्धकाल में सेवा प्रदान की है। इस प्रक्रिया के परिणामस्वरूप लोक प्रशासन में न्यायकुशलता की कमी हो जाती है।

सेवीवर्ग के प्रशासन की समस्याएँ

(Problems of Personnel Administration)

लोक प्रशासन में सेवीवर्ग का एक महत्वपूर्ण स्थान होता है। सेवीवर्ग के द्वारा ही प्रशासन की नीतियाँ एवं क्रियाओं को प्रचलित किया जाता है। सेवी वर्ग की विभिन्न समस्याएँ लोक प्रशासन के क्षेत्र का एक उल्लेखनीय विषय होना हैं। लोक सेवामा के प्रति वर्तमान दृष्टिकोण यह है कि सर्वश्रेष्ठ व्यक्तियों को कैसे प्रोत्साहित किया जाये। इन व्यक्तियों की सेवाओं को सर्वश्रेष्ठ रूप में किस प्रकार प्राप्त किया जाय, इस प्रकार के दृष्टिकोण के परिणाम प्रायः स्पष्ट होते हैं और अत्यन्त सरल होते हैं। प्रायः यह कहा जाता है कि जनता सरकारी अधिकारियों एवं विद्वानों को अपना अस्तित्व हमेशा सुना रखना चाहिए ताकि परम्पराएँ नगर अधिकारियों का अधिकार से अधिक लाभ उठाने में सुधार न करने के लिए उनको प्रेरित बना दें।

सेवीवर्ग के प्रशासन के सम्बन्ध में अनेक महत्वपूर्ण समस्याएँ उठती हैं। इनमें प्रथम समस्या यह है कि एक ऐसे अधिकारण का संगठन करना होता है जो कि सेवीवर्ग के कार्यों का संपादन कर सके। यहाँ यह पूछा जा सकता है कि नीति से संबंधित मूल प्रश्नों पर कौन निम्नलिखित सेवा, प्रचलित

प्रशासन का मंचालन कौन करेगा, क्या इस कार्य को करने के लिए एक व्यक्ति को नियुक्त किया जाए अथवा तीन या पांच व्यक्तियों को यह सौंपा जाए। इस प्रश्निकरण का नगर परिषद एवं मुख्य नगर प्रशासक के नाथ क्या संबंध हो, यह सभी संगठन से संबंधित प्रश्न हैं। जब प्रशासन की स्थापना कर दी जाती है तो इसके उच्च वांछनीयताओं वाले नागरिक संबंधों की सेवाओं के लिए उत्तरदायी बनाया जाता है। इस प्रकार एक दूसरी समस्या उठ खड़ी होती है कि यह प्रशासन संबंधी व्यक्तियों का चयन किन प्रकार करे। यह प्रशासन प्राथमिकताओं की तुलनात्मक योग्यताओं का निर्णय किन प्रकार करे तथा विकास के लिए जनको सामर्थ्यों पर किस प्रकार निर्णय ले।

कई बार एक महत्वपूर्ण पद के लिए केवल थोड़े से ही प्राथमिकताएं हैं जबकि एक निम्न श्रेणी के पद के लिए अनेक प्राथमिकताएं एकत्रित हो जाते हैं। यह दोनों स्थितियां चयन की समस्या को अत्यन्त गम्भीर बना देती हैं। भरती एवं परीक्षा की समस्या अत्यन्त महत्वपूर्ण समस्या होती है। सेवावर्ग की तीसरी समस्या का संबंध इस बात से है कि विभिन्न पदों पर रहने वाले व्यक्तियों के शिक्षाशास्त्रिक स्तर का किस प्रकार का क्रियात्मक और क्रियाशीलता तक एक प्रशासन को नए कर्मचारियों को एक महत्वाकांक्षी पुराने कर्मचारियों को विशेषीकृत प्रशिक्षण प्रदान करना चाहिए। वर्तमान समय में शिक्षा एवं प्रशिक्षण ने सम्बन्धित समस्याओं को अत्यन्त महत्वपूर्ण बना दिया है और कभी-कभी ये पूर्व-वर्णित समस्याओं से भी अधिक महत्वपूर्ण बन जाती हैं। कोई भी सेवावर्ग सम्बन्धी प्रशासन इन समस्याओं की प्रवृत्ति नहीं कर सकता। उसे इस पर निर्णय लेना ही होता है। सेवावर्ग से सम्बन्धित चौथी समस्या यह है कि उच्च पदों के लिए पदोन्नति करने के हेतु थोड़े कर्मचारियों को किस प्रकार चुना जाए। संगठन में प्रकाशकुलता के परिणामस्वरूप सम्बन्धित कर्मचारियों को स्वाद दिला जाय तथा कार्यकुशलता एवं अध्यायकुशलता का निर्णय किस प्रकार किया जाए यह समस्या भी अत्यन्त महत्वपूर्ण होती है।

मजदूरों में अनुमानन की व्यवस्था करना भी एक समस्या होती है। पदोन्नति सम्बन्धी नीति, सेवा का भुत्ताकन एवं अनुमानन आदि परस्पर सम्बन्धित हैं यद्यपि ये सभी एक ही नहीं हैं। यह कहा जाता है कि नगर को अपने कार्यकर्ताओं के साथ व्यवहार करते, न्यायोचित एवं प्रजातन्त्रान्तरक रूप से विचार करना चाहिए। नगर को चाहिए कि वह वेतन या न्यायोचित स्तर बनाए और किए गए कार्य और प्राप्त किए गए वेतन के बीच एक सन्तुलनपूर्ण सम्बन्ध स्थापित करे। इस सब कार्य को करने के लिए सभी प्राधिकारियों को प्रत्येक स्थिति की विशेषताओं से परिचित रहना चाहिए। फिर भी यह एक अतिम प्रश्न है कि लोगों को कौन प्राप्त किया जाएगा। सेवा वर्ग प्रशासन के विशेषज्ञ इन समस्याओं को सुलझाने के लिए स्थिति वर्गीकरण एवं मुद्दावर्ग की नीति अपनाते हैं।

सेवावर्ग II सम्बन्धित पांचवीं समस्या कर्मचारियों की उनकी सेवा के अनुसार भरण-वर्धन करने अर्थात् स्थिति वर्गीकरण करने से संबंधित होती

है। एक अन्य समस्या का सम्बन्ध कुछ एक अग्रमर्ग कर्मचारियों से रहता है जो कि महत्वपूर्ण पदों पर रहते हुए भी उच्च के कारण उच्च घण्टी प्रारोहिक प्रभाव के कारण उनसे भी सेवा सम्बन्ध नष्ट कर जाते। यही कारण है कि इन दिनों व्यक्तिगत एवं सरकारी अधिकारों पर सामाजिक उत्तरदायित्व हाथ दिए गए हैं। मेरा निष्कर्ष एवं निष्कर्ष यदि किसी भी स्थानीय सरकार से बहुत अधिक सम्बन्ध रहता है और इसके कारण कई एक कठिन समस्याएं पैदा होती हैं। वे समस्याएं अधिक दृष्टि से भी वर्गों में महत्वपूर्ण होती हैं। कर्मचारियों के सम्बन्ध में सम्बन्धित प्रश्नों पर भी विचार करना होता है। इसके लिए यह स्पष्ट है कि वे व्यवस्था बनती होती है कि बीमारी से स्थिति पुष्टि प्रदान की जाएगी तथा क्या अन्य महत्वपूर्ण प्रदान की जाएगी, इस बात में कर्मचारी की भाव स्थिति रहेगी यदि बातों पर निर्णय किया जाना भी जरूरी है। जब से मजदूरों एवं कर्मचारियों के संगठन बनने लगे हैं तब से सरकार का भी सोच नेवका के संगठन के प्रश्न का सामना करना होता है। वे स्थानीय सरकार के सामने एक जटिल प्रश्न प्रस्तुत करते हैं कि इस प्रकार के कर्मचारियों के संगठन के प्रति उनके क्या दृष्टिकोण अपनाया जाए। तब सीमा तक उनसे प्रोत्साहित, निरस्तहित एवं प्रभावित करना चाहिए। नगर प्रशासकों द्वारा इन विभिन्न समस्याओं पर विचार किया जाता है और जिन समस्याओं को मुख्यतः के लिए मार्ग उपलब्ध नहीं है, उनका लिए नए साधन की तलाश की जाती है।

नागरिक सेवा आयोग

(The Civil Service Commission)

कई एक नगरों में स्वयं के 'सेवी-वर्ग' अधिकरण होते हैं। वर्तमान समय में इस बात की आवश्यकता निम्नलिखित महसूस की जा रही है कि कोई ऐसा अधिकरण होता चाहिए जिसे कि प्रशासकीय विभाग द्वारा स्वीकृत की गई नीतियों की निगरानी करने के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सके तथा विभागीय अधिकारों को यह एक दूसरे के नजदीक ला सके। यदि सेवी-वर्ग के क्षेत्र में उनकी निगरानी को सम्बन्धित किया जा सके। इस प्रकार का अधिकरण स्थापित करने से नगर प्रशासकीय विभाग की कई एक महत्वपूर्ण प्रश्नों का उत्तर देना होता है। केवल यही पर्याप्त नहीं है कि सेवी-वर्ग के कार्यालय की जांच को स्पष्ट किया जाए। बल्कि यह भी जरूरी है कि परिवार के साथ, मुख्य कार्यवाही के साथ एवं अन्य जनसंख्या के साथ इसके सम्बन्धों की स्पष्ट विज्ञा जाए। इसके प्रतिष्ठित प्रभावित कर्मचारियों की दृष्टि से एक सम्बन्ध लिए जाने वाले प्रश्नों की दृष्टि से भी सेवी-वर्ग अधिकरण के मार्ग क्षेत्र का निर्धारण करना होता है।

नगरपालिका के सेवी-वर्ग की व्यवस्था का कानूनी आधार प्रगतः राज्य के संविधान एवं कानूनों द्वारा तय किया जाता है। कुछ राज्यों में नगरों को सेवी-वर्ग से सम्बन्धित स्वतन्त्र अधिकार प्रदान नहीं की जाती पर वे इस दृष्टि से निरन्तर व्यवस्थापिका के कानूनों पर प्रभावित रहते हैं। होमरून वाले नगरों में उनकी स्वेच्छा से योग्यता व्यवस्था की चार्टर में स्थान दिया जाता है। दूसरे नगरों में सेवी-वर्ग अधिकरण एक अध्यादेश द्वारा स्थापित

किया जा सकता है। अन्य राज्यों में योग्यता व्यवस्था बिना किसी औपचारिक प्रशिक्षण के ही प्रभावशील हो सकती है। अध्यादेश द्वारा जो व्यवस्था स्थापित की जाती है वह चार्टर द्वारा स्थापित व्यवस्था की अपेक्षा अधिक लोचनीय होती है किन्तु इस व्यवस्था में परिषद द्वारा इस रूप में प्रभाव डाला जा सकता है जो कि योग्यता के सिद्धान्तों के अनुरूप नहीं है। एक सेवीवर्ग समिकरण की स्थापना से सम्बन्धित महत्वपूर्ण प्रश्न अपने अधिकार क्षेत्र में नगराध्यक्षों, अधिकारियों एवं विभागों पर विचार करता है। जिन पदों को केन्द्रीय कार्यालयों के अधिकार क्षेत्र में रखा जाता है उन्हें वर्गीकृत सेवा कहा जाता है। वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार योग्यता व्यवस्था को ऊपर, नीचे और बाहर तीनों ही दिशाओं में संचालित करना ही समर्थन दिया जाता है। ऊपर की ओर प्रसार का जो वर्तमान मान्योत्तम है उसके अनुसार योग्यता व्यवस्था में विभागीय अध्यक्षों को भी समाहित कर लिया जाता है। कुछ लेखकों का यह सुझाव है कि नगर अध्यक्षों को भी शीघ्र ही वर्गीकृत सेवा में रख देना चाहिए। अधिकार क्षेत्र के अतिरिक्त केन्द्रीय समिकरण के सम्बन्ध में एक अन्य प्रश्न यह उठता है कि इसे क्या कार्यें सम्पन्न करने चाहिए। परम्परागत रूप से नागरिक सेवा आयोग के कार्य हैं—परीक्षाओं की तैयारी एवं प्रशासन, वर्गीकृत सेवा के लिए नियमों एवं विनियमों की स्थापना तथा पद निलम्बित किए गए अथवा अन्य अनुशासनात्मक कार्यवाही किए अधिकारियों की प्रतीति पर प्रतिभूति निर्णय देना। वर्तमान समय में अधिकांश समिकरणों ने अपने इस कार्य क्षेत्र में विकास कर लिया है।

यहाँ कहीं एक नगर द्वारा अपना प्रशासकीय समिकरण गठित किया जाता है वहाँ वह राज्य के कानूनों या चार्टर के प्रावधानों के अनुरूप कार्य करता है। मिनिसोटा राज्य में यह व्यवस्था है कि वहाँ पचास हजार से अधिक जनसंख्या वाले प्रत्येक नगर में एक नागरिक सेवा आयोग होता है। होमरूल वाले अर्धविकास राज्यों में नगर चार्टरों में ऐसे मन्त्राण होते हैं जो सेवीवर्ग समिकरण के संगठन तथा उसकी शक्तियों के कार्य क्षेत्र का निर्णय करते हैं। जब संयुक्त राष्ट्र अमेरिका के नगरों में सेवीवर्ग व्यवस्था को लागू किया गया तब संघीय सरकार को एक आदर्श माना गया। कुछ नगरों के नागरिक सेवा आयोग अपने आपको योग्यता व्यवस्था के नियमों से प्रलग रखते हैं। प्रमुखों एवं सचिवों से नीचे की नियुक्तियों सामान्य रूप से प्रतियोगी परीक्षाओं द्वारा की जाती है। जहाँ नागरिक सेवा आयोग का स्वतन्त्रता प्रदान की जाती है वहाँ मेयर अथवा नगर प्रबंधक को स्वेच्छा से किसी व्यक्ति को पद प्रदान करने का अवसर नहीं मिलता और इस प्रकार वह अपने आन्तरिक सेवीवर्ग का यन्त्र नहीं बतता। ऐसी स्थिति में कोई राजनैतिक दल भी अपने स्वामित्व सदस्यों की नियुक्ति के लिए आयोग पर दबाव नहीं डाल सकता।

नागरिक सेवा आयोग का संगठन

(The Organization of Civil Service Commission)

सेवीवर्ग समिकरण के अधिकार क्षेत्र को निर्धारित करने के बाद इस बात पर विचार किया जाना जरूरी हो जाता है कि इसका रूप और

यह आशा की गई कि नागरिक सेवा में व्याप्त इन बुराइयों को दूर किया जा सकेगा। इस सम्पूर्ण बनावट का आधार प्रशासन के प्रति भविष्यवाणी था। प्रथमः ऐसे भी अवसर पैदा हो जाते थे जबकि प्रशासकीय अधिकारियों एवं आयुक्तों के बीच ईर्ष्या उत्पन्न हो जाती थी। ऐसा होने पर कार्यालय के कार्य-कर्त्ताओं एवं अधिकारियों द्वारा आयोग के सदस्यों का ही पक्ष लिया जाता था। इस प्रकार की परिस्थितियों में यह स्वानाधिकारिक या कि नगरपालिका कार्यों का प्रशासन कुछ महत्वपूर्ण पदों पर भर्तों के समय थे ली अधिकारियों एवं आयोग के सदस्यों के बीच गतिरोध उत्पन्न कर दे। कुछ समय बाद यह भी अनुभव किया गया कि द्वि-दलीय व्यवस्था के परिणामस्वरूप आयोग में आवश्यक रूप से न्यायपूर्ण व्यवहार नहीं होता। उसमें भी भ्रष्टाचार की सभी सम्भावनाएँ रहती हैं। उदाहरण के लिए यदि तीन सदस्यों का आयोग है तो उनके दो सदस्य एक दल के हैं और तीसरा अन्य दल का। ऐसी स्थिति में बहुमत दल वाले सदस्य बहुमत वाले का अवहेलना करके कुछ भी कर सकते हैं अथवा यह भी हो सकता है कि आयोग के सदस्य अपने अनुपात में लूट व्यवस्था के आर्थिक हिस्सों को बिनाजित कर लें।

इन सब कठिनाइयों के होने पर भी आयोग का स्वतंत्र व्यक्तित्व एक उपयोगी तथ्य है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि यह कई बार सफल सिद्ध हुआ है। सुधार के काल में आयोग व्यवस्था द्वारा योग्यता के आधार पर नियुक्ति की दिशा में काफी कुछ किया गया। इनके जनता को उस समय महारा प्रदान किया जब किसी भी एक व्यक्ति या प्रभावशाली पर नियुक्ति का रूप में विश्वास नहीं किया जाता था।

आयोग की व्यवस्था पर जोर देने जाने का एक महत्वपूर्ण कारण यह बताया जाता है कि इनके कार्यों की प्रकृति सर्व-व्यवस्थापिकी एवं सर्व-न्यायिकी थी। वर्गीकृत नागरिक सेवा से सम्बन्धित नियम एवं उपनियम एक आयोग द्वारा ही अच्छी प्रकार से बनाये जा सकते थे। यह भी कहा गया कि न्यायिक जाच, निलम्बित कर्मचारियों को हटाना या हर्जाना देना तथा अन्य अनुशासनात्मक कार्य एक व्यक्ति की प्रेषणा समूह द्वारा अधिक अच्छी प्रकार से सम्पन्न किये जा सकते हैं। नागरिक सेवा आयोग के पुराने रूप के मनचंकी न यह स्वीकार किया कि नतीजे करने, जाच करने तथा अन्य प्रशासकीय कार्य करने के लिए एक मंचालक का होना अत्यन्त जरूरी है।

सामान्यतः एक प्रशासक के लिए प्रावधान रख दिया जाता था जो कि आयोग के सचिव के रूप में कार्य कर सक। इस प्रकार नागरिक सेवा आयोग के विकास के पीछे दो विचार-राशियाँ कार्य कर रही थी—राजनैतिक एवं प्रशासकीय। राजनैतिक तत्व यह था कि अनेक नगर मेयर के आधीन सेवा वर्ग के प्रशासन को एकीकृत करने के लिए तैयार नहीं थे। मुख्य विरोध का कारण यही था कि इससे लूट व्यवस्था के अनेक दोष पैदा हो जाते हैं। प्रशासकीय तर्क यह था कि मुख्य परीक्षक या सचिव से युक्त नागरिक सेवा आयोग प्रशासकीय प्रक्रिया को सम्पन्न करने में समय एवं उपयुक्त रहेगा। एक समूह के रूप में आयोग सर्व-व्यवस्थापिकी एवं सर्व-न्यायिकी कर्त्तव्यों को पूरा कर सकता था। इसका मुख्य परीक्षक अथवा सचिव आवश्यक परीक्षार्थी

योग्यताया की जांच आदि का प्रमाणन कर सकता था तथा कुछ व्यस्तता का काम उठाने वाला के लिए एक प्रहरी का कार्य कर सकता था। इन्हीं तथ्यों के आधार पर यह सम्भव हो सका है कि नागरिक सेवा आयोग कुछ बढ़ती हुई मिला एक उत्तरदायित्व के साथ आज की नगरपालिका के सेवी वर्ग में सम्मिलित प्रमुख अधिकारण बना हुआ है। नागरिक सेवा आयोग के कुछ भवा दोष तथा घनघनताएँ हैं जिनके आधार पर इसकी प्रभावता की जानी है। इसके द्वारा प्रमाणन के साथ महत्वपूर्ण सम्बन्ध नहीं बनाय जात। यह प्रशासनिक कार्यों का आकाशन दन में विमुक्त रहती है और एक बहुनवादी निदाए के रूप में स्वयंसेवक नागरिक सेवा अधिकरण द्वारा कई एक समस्याएँ प्रानुव की जाती हैं।

सेवी वर्ग अधिकरण के द्वारा अधिकृत कार्यों की सम्पन्न करने की आवश्यकता बढ़ने पर यह जरूरी हो गया कि इन कठिनाइयों से मुक्ति पाई जाय और इसके लिये संगठन के अन्य कर्मी की खोज की जाए। पहले तीन में सेहर पाँच मरहों तक के आयोग समरीकी नमरी में प्रमुखपूर्ण रहते थे। किन्तु वर्तमान प्रवृत्ति एक विचार के अनुसार लोकमन सिमी एक प्रमाणक या समर्थन नहीं करता; वह द्वितीय संगठन के स्थान पर निर्वाचीय संगठन का समर्थन करता है।

एक एकीकृत प्रशासक—वर्तमान समय में सेवी वर्ग प्रशासन को मुख्य कार्यपालिका के महत्वक अधिकरण के रूप में विकसित किया गया है। वर्तमान प्रवृत्ति यह है कि सेवी वर्ग प्रशासन की ओर के प्रबन्ध का एक आधार बनाया जाय। सिमी की नगरपालिका, कार्यपालिका को उस समय तक पूर्ण उत्तरदायित्व नहीं सौंपा जा सकता जब तक वह सेवी वर्ग पर प्रानुव उत्तरदायित्व न रहे। इन मान्यता के परिणामस्वरूप पुराने प्रकार के नागरिक सेवा आयोगों की परामर्शदाता सेवी वर्ग मध्यमों द्वारा अनुमति करने की बात बड़ी गई। एक व्यवस्था में एक सेवी वर्ग सचालक को मुख्य कार्यपालिका के आधीन रह कर विभाग की अध्यक्षता करने को कहा गया। परिपक्व प्रबन्धक योजना के विकास के साथ-साथ सेवी वर्ग प्रशासन में कुछ नई पदवियों का विकास हुआ। सेवी वर्ग प्रशासक के बदलते हुए स्तर के प्रमाण इसकी वास्तविकी के देखने से प्राप्त होत हैं। सन् १९५६ में करीब ३०० नगरों ने सङ्ग मत प्रकट किया कि मेयर अथवा प्रबन्धक के रूप में मुख्य कार्यपालिका सेवी वर्ग प्रशासन के लिए मुख्य रूप से उत्तरदायी है। यह मुख्य उत्तरदायित्व २९ नगरों में मेयर की सीमा गया और २६० नगरों में यह प्रबन्धक को सौंपा गया। अन्य ८३ नगरों के इन उत्तरदायित्व का निर्वाह करने के लिये मेयर या प्रबन्धक द्वारा एक पूर्णरहासीन प्रशासक की नियुक्ति की गई और उसे सेवी वर्ग प्रशासन के लिए उत्तरदायी ठहराया गया। दूसरी ओर लगभग ७३ नगरों में सेवी वर्ग अधिकारी की परिपक्व अथवा नगर सेवा मण्डल द्वारा नियुक्त किया गया। लगभग ३२२ समाज ऐसे थे जिनमें कि सेवी वर्ग का प्रशासन विभागीय अध्यक्षों, परिपक्व या अन्य के द्वारा संचालित किया जाता था और सेवी वर्ग अधिकारी या मुख्य कार्यपालिका द्वारा उसका लिए कोई निर्देशन प्रदान नहीं किया जाता था।

एक सहायक विभाग के रूप में कार्यपालिका के साथ संलग्न सेवा वर्ग प्रशासन का विकास परिषद प्रबन्धक व्यवस्था के आधीन अधिक हुआ। कैनसास (Kansas) नगर आदि कुछ एक उदाहरण हैं जहाँ कि सेवीवर्ग सचालक की नगर प्रबन्धक द्वारा नियुक्त किया जाता है और सेवीवर्ग प्रशासन नगर सरकार का एक विभाग होता है। सेवीवर्ग प्रशासन को नगरपालिका सरकार में उचित बैठाने की समस्या केवल परम्परावादी नगर सेवा आयोग तक ही सीमित नहीं है। इस प्रकार के अनेक समझौतों का विकास हुआ जो कि एक सेवीवर्ग विभाग के अधिकारियों को कार्यपालिका तथा स्वतंत्र आयोग के आधीन विभाजित कर देते हैं। इन समझौतों के परिणामस्वरूप जो विभिन्न रूप सामने आए, उनको वार्नर (Warner) महोदय ने मुख्य रूप से चार भागों में विभाजित किया है।¹ ये निम्नलिखित हैं—

(१) एक पूर्ण रूप से स्वतन्त्र सेवीवर्ग मण्डल या आयोग जो कि नीति, प्रबन्धाधिक एवं प्रशासकीय उत्तरदायित्वों से मुक्त होगा।

(२) एक अर्धस्वतन्त्र सेवीवर्ग मण्डल या आयोग जिसे कि कुछ नीतियाँ एवं प्रबन्धाधिक कार्य सौंपे जाएं, किन्तु यह मुख्य रूप से परामर्शदात्री उत्तरदायित्व रहे, प्रशासकीय उत्तरदायित्व नहीं।

(३) एक स्वतंत्र सेवी वर्ग मण्डल या आयोग जिसका एक सदस्य प्रशासकीय मध्यम के रूप में कार्य करे और दो अन्य सदस्य नीति एवं प्रबन्धाधिक कार्यों में सहायक का काम करें।

(४) एक एकीकृत सेवीवर्ग विभाग जो कि शीर्ष के प्रकाश के प्रति उत्तरदायी हो और जिसे कमी कमी परामर्शदाता शक्तियाँ या सेवीवर्ग मण्डल के सहायक की शक्तियाँ सौंप दी जाएं।

कई एक विचारकों का यह मत है कि सेवीवर्ग प्रशासन को पूर्ण रूप से मुख्य कार्यपालिका का कार्य नहीं समझा जाता किन्तु इसे कार्यपालिका प्रबन्ध एवं नागरिक सेवा आयोग के बीच का सम्बन्ध भी नहीं कहा जा सकता है। यदि हम नगर प्रबन्धक योजना को उदाहरण मान कर चलें तो शायद होगा कि परिषद को सेवीवर्ग से सम्बन्धित विभिन्न विषयों पर आवश्यक रूप से विचार करना पड़ता है; जैसे भर्ती, वर्गीकरण, वेतन योजना, सेवीवर्ग की रक्षाएं, एवं सेवा-निवृत्ति आदि से सम्बन्धित सामान्य नीतियाँ। परिषद को विचार पर पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त होता है और इसलिए वह नगरपालिका के कर्मचारियों की नक़्का एवं गुणों को निश्चिन्त करता है। परिषद द्वारा निर्धारित किए गए रूप के अन्तर्गत प्रबन्धक को मूल सेवीवर्ग नीतियाँ बनानी और प्रस्तावित करनी होती है। एक सहायक कार्य के रूप में सेवीवर्ग अधिकरण को प्रशासन में तकनीकी कार्य करने होते हैं और नीति के मामलों में इसे परामर्शदाता के रूप में कार्य करने होते हैं। परिषद द्वारा स्थापित व्यवस्था के अन्तर्गत कार्यपालिका एवं विभागीय मध्यमों को सेवीवर्ग सम्बन्धी नीतियाँ समझनात्मक इकाईयों पर

सागू करनी होती हैं। व्यक्तिगत कर्मचारियों के निकट के पर्यवेक्षणकर्ता पिरामिड के आधारों पर भी नियन्त्रण रखते हैं और कार्य-सम्पन्नता, रोजगार की दशाएँ तथा मोरेल (Morale) आदि के बारे में प्रतिवेदन देते हैं। इस सम्पूर्ण प्रक्रिया में व्यक्तिगत कर्मचारी अपने प्रशिक्षण, दृष्टि-कोण, प्रत्युत्तर एवं कार्य-सम्पन्नता के आधार पर अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य करते हैं।

सेवा के अन्तर्गत उनकी प्रेरक शक्तियाँ अत्यन्त महत्वपूर्ण होती हैं। सेवीवर्ग प्रशासन एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तत्व होता है। वैसे सेवीवर्ग प्रशासन की कोई भी व्यवस्था किसी भी समय के लिए सभी नगरों के लिये एक सही उत्तर नहीं मानी जा सकती। सेवीवर्ग अभिकरण के संगठन को प्रभावित करने वाले विभिन्न ढाँचे होते हैं; जैसे नगर का आकार, सरकार का रूप, राजनैतिक वातावरण, धार्मिक वा इतिहास एवं परम्पराएँ, राज्य के व्यवस्थापकों की प्रतिव्रिया तथा नगर चाटर् के प्रावधान, आदि-आदि। इस प्रकार कुछ मिलाकर यह कहा जा सकता है कि तथ्यों के अनुसार कार्यपालिका स्वयं ही सेवीवर्ग के लिए प्रत्येक रूप से उत्तरदायी होती है। इस प्रकार की व्यवस्था करने पर जनता स्थानीय सरकार के अधिकारियों के प्रति अधिक विश्वास रखने लग जाती है। इसके अतिरिक्त इन व्यवस्था के द्वारा सेवीवर्ग कार्यक्रम को मेयर या प्रबन्धक के निर्देशन के अधीन अन्य क्रियाओं के साथ एकीकृत कर दिया जाता है और इससे दिन प्रतिदिन का प्रशासन अधिक प्रभावशील बन जाता है। इस व्यवस्था में सफल मंचालन के लिए यह जरूरी है कि कार्यपालिका सहानुभूतिपूर्ण हो और सेवीवर्ग अधिकारी अच्छी प्रकार से प्रशिक्षित हो।

जहाँ कहीं एक प्रशासक व्यवस्था या एकीकृत व्यवस्था का अपनाया जाना है वहाँ सेवीवर्ग प्रशासक या मुख्य कार्यपालिका को परामर्श देने के लिए एक आयोग या मण्डल की स्थापना की जाती है। यह निकाय केवल सभी कार्य करता है जब कि नगर अधिकारियों द्वारा उससे प्रायःता की जाए। इस निकाय के निष्कर्षों एवं सिफारिशों के पीछे कोई सरा नहीं होनी। एक प्रशासक के लिए जागरूक तथा इच्छापूर्ण परामर्शदाता समूह अत्यन्त मूल्यवान् सिद्ध हो सकता है। बर्कले (Berkeley) द्वारा इस प्रकार के संगठन का एक उदाहरण प्रस्तुत किया जाता है। सन् १९२३ के बाद से नगर प्रबन्धक को चाटर् द्वारा सेवीवर्ग प्रशासन का पूर्ण उत्तरदायित्व सौंपा गया है। व्यवहार में अधिकारिता केवल एक सेवीवर्ग संचालक को हस्तांतरित कर दिए जाते हैं। हाल ही में नगर द्वारा एक परामर्शदाता मण्डल की स्थापना की गई है जो कि कुछ सेवीवर्ग समस्याओं के सम्बन्ध में सुझाव प्रस्तुत कर सके। बहुत कुछ इसी प्रकार का संगठन सेगेनोव (Segenow) में पाया जाता है जिसमें कि चाटर् द्वारा नगर प्रबन्धक को सेवीवर्ग के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है। इसको यह शक्ति प्रदान की जाती है कि परामर्शदाता मण्डल को अपनी सहायता के लिए और मण्डल के सचिव को अनेक प्रशासकीय कर्तव्यों के लिए नुसल सके।

समुक्त अभिकरणों का प्रवर्तन—वर्तमान काल में सेवीवर्ग प्रशासन का वह रूप लोकप्रिय होता आ रहा है जिसमें कि स्वतन्त्र आयोग व्यवस्था,

एकीकृत एक व्यवस्था वाले प्रभिकरण आदि विभिन्न तत्वों को संयुक्त कर दिया गया है। इस रूप के अन्तर्गत प्रायोग की स्थापना ग्राम-व्यवस्थापिका एवं ग्राम-न्यायिक कार्यों को सम्पन्न करने के लिए की जाती है, अर्थात् प्रायोग नियम एवं विनियम बनाता है तथा धनीय सुनता है। इस व्यवस्था में नियमित प्रशासनिक कर्तव्यों को एक व्यक्ति के लिए सौंपा दिया जाता है। वैसे व्यवहार में अनेक रूपों का विकास हो गया है किन्तु मूल बात एक नमान ही है। यह कहा जाता है कि इस योजना के मूल्य को बनाए रखने के लिए सेविकाओं के संचालक को नियमित नगर प्रशासन का एक अधिनायक नाग होना चाहिए और उसे प्रशासकीय मामलों में मुख्य कार्यपालिका के साथ मिलकर कार्य करना चाहिये। यह संयुक्त प्रजास सेविकाओं के सम्बन्ध में उन मामलों को संतुष्ट करने का प्रयास करता है जो कि कार्यपालिका में सत्ता के केन्द्रीयकरण के प्रति प्रयत्नित रहते हैं। यह सम्भव है कि कानून के द्वारा जिस धारण को पूर्ण सत्ता प्रदान की जाती है, वह अपने ही नियमों के आधार पर स्वयं के व्यवहार पर सीमा लगा दे। आयोग अपने अधिकार सेविकाओं सम्बन्धी कर्तव्यों को कार्यपालिका संचालक या ऐसे ही अन्य अधिकारी को सौंप सकता है। इस प्रकार की प्राप्ता व्यक्ति से नहीं की जा सकती कि वह स्वच्छा से अपनी शक्तियों पर सीमा लगायेगा। यदि प्रायोग स्वतन्त्र है तो उसे नियमित विभागों के साथ अपने कार्यों का समन्वय करने के लिए प्रावधान करने होंगे। जहां कहीं प्रायोग और संचालक दोनों हो रहते हैं वहां पर यह वृद्धनीय समझा जाता है कि संचालक के प्रशासकीय कर्तव्यों एवं प्रायोग के परामर्श-दात्री कर्तव्यों के बीच अन्तर किया जाये। यदि इस प्रकार का अन्तर न किया गया तो प्रायोग धीरे-धीरे प्रशासकीय कार्यों को संचाल लेगा और इस प्रकार वह एक अग्रणीय व्यवस्था के गुणों को खो देगा।

कई एक नगरों का संचालन नागरिक सेवा प्रशासन के आधीन किया जाता है। कैलीफोर्निया, मैसाचुसेट्स, न्यूयॉर्क तथा न्यूयॉर्क आदि नगरों में केन्द्रीय प्रभिकरणों की स्थापना कर दी जाती है जो कि नगर की सेविकाओं सम्बन्धी आवश्यकताओं को पूरा कर सके। यह व्यवस्था नगरों के लिए अनिवार्य भी हो सकती है और ऐच्छिक भी। इस प्रकार के प्रबन्ध के विभिन्न रूप होते हैं तथा इनका नगरपालिका के सेविकाओं प्रबन्ध पर परस्पर प्रभाव होता है। इस अन्तर का आधार कानूनी प्रावधानों की प्रकृति ही नहीं है किन्तु यह बहुत कुछ राज्य प्रायोगों द्वारा अपनाये गये दृष्टिकोण एवं अन्तःसंस्थाओं के सम्बन्धों पर भी निर्भर करता है। चाहे कुछ भी हो किन्तु उच्च प्रभिकरण द्वारा जो तकनीकी सहायता प्रदान की जा रही है वह स्थानीय दशाओं से संबंधित होनी चाहिए तथा इनका नगरपालिका कार्यालय में अभिनेत्र रखा जाना चाहिए। दूसरे अर्थों में नगर को समन्वय का कार्य करना होता है तथा अनेक ऐसे कार्य सम्पन्न करने होते हैं जिनमें बाहरी सहायता की कोई आवश्यकता नहीं होती। ऐसी स्थिति में एक नगरपालिका सेविकाओं से संबंधित स्थानीय उत्तरदायित्व को अन्य कार्यों के साथ संयुक्त कर देती है। सेविकाओं के सम्बन्धित कार्यों को अन्य कार्यों के साथ संयुक्त करने का व्यवहार आवश्यक रूप से छोटे नगरों द्वारा भी अपनाया जाता है, यद्यपि वे राज्य पर्यवेक्षण के आधीन नहीं होते।

प्रबन्ध के साधन के रूप में सेवीवर्ग [Personnel as a Means of Management]

लोक प्रशासन के क्षेत्र में किये गये विभिन्न प्रयोगों के परिणाम-स्वरूप आज यह बहुत कुछ स्पष्ट हो चुका है कि सेवीवर्ग प्रशासन एक प्रबन्ध का साधन है। उदाहरण के लिये नगर प्रबन्ध व्यवस्था वाले नगरों में प्रबन्धक का मूल्यांकन प्राप्त किये गये परिणामों के आधार पर किया जाता है। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि वह यह अनुभव करे कि सेवीवर्ग के क्षेत्र में उसको पर्याप्त स्वतन्त्रता प्रदान की जानी चाहिये ताकि वह अपनी सेवाओं को अपनी प्रकृति से सम्मिलित कर सके। मैयर-परिषद वाले नगरों में सेवीवर्ग अधिकारों सहकारी प्रकृति का होता है। वहाँ नागरिक सेवा प्रशासन को, प्रशासन के श्रेणी भाग से एकीकृत किया जा सकता है। इस प्रकार सेवीवर्ग प्रशासन कार्यपालिका का एक अंग बन जाता है। यह प्रबन्ध प्रबन्ध के रूप का एक साधन बन जाता है किन्तु नगर सरकार के रूप में इसे प्राप्त करना सरल नहीं होता, तो भी यदि प्रशासन चाहें तो वे नियोजित एवं सुविचारित रुढ़ि उठाकर अनेक कठिनाइयों को पूरा कर सकते हैं।

लोक प्रशासन के विद्यार्थी इस सम्बन्ध में एकमत हैं कि प्रबन्ध में कार्यपालिका के अधिकार के रूप में सेवीवर्ग का एक महत्वपूर्ण स्थान है। विलियम माशर (William Mosher) का विचार है कि स्थानीय प्रशासकों के भावी कार्यक्रम में सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्व यह होता है कि मुख्य कार्यपालिका सेवीवर्ग के प्रबन्ध में व्यक्तिगत एवं निरन्तर रूप से भाग ले। इस क्षेत्र में की गई प्रगति उसी अनुपात में होगी जिसमें कि वह अधिकारी रुचि ले तथा प्रयास करे।¹ नगरपालिका प्रशासन में प्रशिक्षण इन्स्टीट्यूट द्वारा सेवीवर्ग प्रबन्ध पर विचार करते हुये यह कहा गया है कि सेवीवर्ग का चयन एवं सेवीवर्ग का नियमन प्रशासकीय प्रबन्ध के आवश्यक भाग हैं। इस प्रकार वे कार्यपालिका के अधिकार हैं।

जब यह कहा जाता है कि 'सेवीवर्ग' प्रबन्ध के एक अधिकार के रूप में कार्य करता है तो इसका अर्थ यह कदापि नहीं होता कि सबूतों के कल्याण की व्यवस्था की जायेगी अथवा कर्मचारियों को केवल एक मशीन के रूप में प्रयुक्त किया जायेगा। औद्योगिक एवं सरकारी नगरों में समान रूप से यह अनुभव किया जाता है कि कर्मचारियों को अधिक से अधिक कार्यक्षमता केन्द्र तभी प्राप्त की जा सकती है जबकि व्यक्तिगत जरूरतों को पर्याप्त रूप से संतुष्ट कर दिया जाये। मैककोर्डे (MacCordie) का यह कहना सही है कि सेवीवर्ग को बुद्धिपूर्ण एवं उचित रूप से संचालित करने पर ही यह सम्भव होता है कि सरकार की कोई इकाई उन तथ्यों को प्राप्त कर सके

1. William E. Mosher, "Personnel: the Executive's Responsibility", *National Municipal Review*, XXV, May, 1936, PP. 283-286.

जिनके लिए कि यह स्थापित की गई है।¹

वर्तमान समय में यह भी सामान्य रूप से समझा जा रहा है कि सेवीयन में लिया गया कोई भी प्रयास उन समय तक सफल नहीं हो सकता जब तक कि नेतृत्व से युक्त पदों पर के व्यक्तियों में जनता की सेवा की भावना नहीं है। यही कारण है कि व्यावसायिक संगठनों का विकास होने तथा उनके परिणामस्वरूप प्रशासन के क्षेत्रों में सामान्य सुधार होने से ही नगरपालिका के कर्मचारियों एवं नागरिकों को लाभ हुआ है।

सेवीयन अभिकरण एवं नगरपालिका के विभाग [Personnel Agency and Municipal Department]

जब सेवीयन अभिकरण की स्थापना कर दी जाती है तो यह प्रश्न उठता है कि विभिन्न विभागों के साथ इनके सम्बन्धों को किस प्रकार प्रभावित किया जाये। विभागों के कर्मचारियों से सम्बन्धित दिन-प्रतिदिन के कार्यों को कौन सम्भाल करे तथा उन सम्बन्धकों के साथ सेवीयन अभिकरण का क्या सम्बन्ध रहे? जब कभी एक विभाग के कर्मचारियों की सेवा का मूल्यांकन किया जाता है तो ऐसा करते समय केन्द्रीय कार्यालय एवं पदोन्नत किये जाने वाले कर्मचारी के निष्कर्ष के उच्च अधिकारियों के साथ-साथ मिल कर कार्य करना होता है। बड़ी इकाइयों में जब केन्द्रीय-विभागीय सम्बन्धों का औपचारिकीकरण कर दिया जाता है तो उन प्रचलित कार्यों को घटा दिया जाता है जो कि दिन-प्रतिदिन के व्यवहार में बँसे भी अपना अस्तित्व खो देते हैं। इस प्रकार के औपचारिक प्रबन्ध केवल बड़े नगरों में ही किये जाते हैं। इस व्यवस्था का सही स्तर पर जारी प्रचलन है तथा बड़े औद्योगिक मण्डलों में भी यह पर्याप्त मात्रा में प्राप्त होती है।

जब कभी एक विभागीय सेवीयन अभिकरण स्थापित किया जाता है तो यह निर्णय में लिया जाना चाहिए कि हम इसमें क्या-क्या कार्य सम्भाल कराना चाहते हैं। बँसे तन्त्रों का अध्ययन करने पर यह ज्ञात हो जाता है कि नगरों ने अपने विभागों में सेवीयन अभिकरण की स्थापना की ओर कम ध्यान दिया है। वे व्यवहारतः समस्त कार्यों को केन्द्रीय अभिकरण को सौंप देते हैं। जहाँ कहीं नगरपालिका स्तर पर विभागीय अभिकरण पाये जाते हैं वहाँ उनको क्या कार्य सौंपे जायेंगे, इनके सम्बन्ध में पहले से कुछ भी नहीं कहा जा सकता। असल में इस सम्बन्ध में कोई प्रणालीकरण नहीं हो सका है। बँसे छोटे नगरों में विभागीय अभिकरण की आवश्यकता ही नहीं होती। एक सरल प्रक्रिया यह समझी जाती है कि केन्द्रीय कार्यालय को ही सेवीयन से सम्बन्धित प्रविकसित कार्य सौंप दिये जायें। इनको विभागीय अध्यक्ष एवं केन्द्रीय अभिकरण के पारस्परिक सहयोग के आधार पर तय किया जाना चाहिए।

1. "It is only through wise and proper handling of personnel that any unit of government is able to attain the ends for which it is created."

—Stuart A. MacCorkle, Municipal Administration,
New York, Prentice-Hall, Inc., 1942, p. 143

उपरो-उपरो नगर का विभाज होना जाता है, उपरो- जो विभागीय प्रबन्ध यह आवश्यक समझने लाता है कि केन्द्रीय स्तरों पर से सम्बन्ध बनाय रखने के लिए उनका एक सहायक होना चाहिए जो कि उनी के बराबे मार्ग पर कार्य कर सक। बड़े नगरों में इस प्रकार के सहायकों की केन्द्रीय कार्यालय से प्रत्यक्ष रूप में सम्बन्ध बनाय रखने की शक्ति प्राप्त हो जाती है। इस प्रकार वे उनके तथा श्रेणी-प्रधिकारों के बीच एक कड़ी का काम करने लगते हैं। प्रत्येक विभाग को सेवीयर्ग से सम्बन्धित प्रत्येक कार्य सम्पादन करने हान है चाहे इसके लिए वह प्रबन्ध कुछ भी करे। केन्द्रीय प्रधिकरण द्वारा जो पूर्ण प्रस्तुत की जाती है उसमें से विभाग द्वारा कर्मचारी का पदना किया जाता है, कर्मचारियों की सेवाओं एवं वास्तुशिल्पता का सुस्थापन किया जाता है, एक कर्मचारी के प्रावेगनरी काल के सम्बन्ध में निर्णय लिया जाता है।

इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि केन्द्र एवं विभागों के सम्बन्धों प्रपचा कार्यों का धोरणारिक रूप दिया जाय प्रपरा न दिया जाये किन्तु इनके बीच एक निरन्तर सम्बन्ध रहता है जो कि प्रशासन पर एक गहरा प्रभाव रखता है। यहाँ पर मुख्य रूप से समस्या की समस्या उठती है। इसी समस्या के समाधान में मेयर, प्रबन्धक, सेवीयर्ग अधिकारी या विभागीय प्रबन्ध आदि की योग्यताएँ सामन धा जाती हैं। इस प्रकार की स्थिति में ही श्रेणी अधिकारियों एवं विशेषज्ञों के बीच सधन उत्पन्न होने की सम्भावनाएँ बढ़ जाती हैं। इस प्रकार के प्रत्येक मध्य के प्रवर्तन पर दोष पूरी तरह से श्रेणी अधिकारी के कंधों पर ही नहीं डाला जा सकता। सेवीयर्ग प्रधिकरण की कार्यो पर नियन्त्रण रखने का अधिकार दिया जाना जरूरी हो जाता है। इसका आधार सामान्य कानून भी हो सकता है धोर विशेष कानून भी। प्रधिकरण को अपना दायित्व पूरा करना होता है। दूसरी धोर विभागीय प्रबन्ध यह भीन सकता है कि उसकी सत्ता में हस्तधन किया जा रहा है प्रपचा उसकी अनुचित रूप से दबाया जा रहा है। जब एक धोरणारिक सेवीयर्ग कार्यक्रम को अपनाते से पूर्व ही श्रेणी अधिकारी उसकी उपयोगिता के सम्बन्ध में सहमत नहीं हो पाते तो उसके अपनाने पर जो भी मनमुटाप या विरोध भाव पैदा होते हैं उनका उत्तरदायित्व पूर्ण रूप से मुख्य कार्यपालिका के कंधों पर डाला जायेगा।

प्रधिकरण का आन्तरिक संगठन

['The Internal Organisation of the Agency']

नगरों में सेवीयर्ग प्रधिकरण प्रत्येक प्रकार के होते हैं। उनके बीच बंध तो अनेक प्रकार वर्तमान रहते हैं किन्तु मुख्य प्रन्तर यह रहता है कि उनका आन्तरिक संगठन एक जैसे नहीं होता। इन प्रन्तरों एवं वर्तमानताओं का आधार यह है कि सभी नगरपालिकाओं का आधार एक जैसा नहीं होता। इसके अनिरिक्त उनके द्वारा सरकार के जो रूप अपनाये जाते हैं वे भी अनेक प्रकार के होते हैं। जो नगर इसका बड़ा नहीं होता कि बड़ा एक प्रविष्टि तथा पूर्ण समय कार्य करने वाले सेवीयर्ग संचालक को रखा जाये वहाँ प्रशासनिक दायित्वों को प्रबन्धक, वितीय अधिकारी, अन्य एजेंट आदि में से

किसी को भी सौंपा जा सकता है। जहां कहीं समस्त या कुछ सेवीवर्ग सम्बन्धी कार्यों को सम्पन्न करने के लिए आयोग को उत्तरदायी बनाया जाता है वहां यह निकाय मेयर के सचिव को अथवा पुलिस या अग्नि विभाग के सचिव को इन कार्यों के सम्पन्न करने का दायित्व सौंप दिया जाता है।

किसी भी सेवी वर्ग के अधिकरण का संगठन उसके सौंपे गये कार्यों के आधार पर निर्धारित किया जाता है। उदाहरण के लिए हम एक छोटे नगर को ले सकते हैं जहां पर कि औपचारिक योग्यता व्यवस्था केवल पुलिस विभाग के लिए ही रखी जाती है। वहां सेवीवर्ग की समस्या प्रत्यक्ष सरल होगी तथा नागरिक सेवा आयोग के आधीन अंशकालीन रूप से कार्य करने वाला एक लिपिक ही पर्याप्त समझ जायेगा किन्तु एक बड़े नगर की आवश्यकताओं को सम्पन्न करने में यह पूर्ण रूप से असमर्थ रहेगा। केवल आकार का ही प्रश्न नहीं है, छोटे एवं समान आकार का एक नगर भी यदि एक महत्वकांक्षी सेवीवर्ग कार्यक्रम रखता है तो उसे एक बड़े स्टाफ की आवश्यकता होगी जो कि तकनीकी रूप से अधिक प्रशिक्षित हो। इस प्रकार की तकनीकी सहायता जैसे तो राज्य अधिकरण द्वारा प्राप्त की जा सकती है। कहीं-कहीं इसे प्राप्त करने के लिए बाहर के विशेषज्ञों का भी सहारा लिया जाता है। नागरिक सेवा आयोग में कार्य को समूह के सदस्यों के बीच विभाजित कर दिया जाता है। प्रत्येक सदस्य को अलग-अलग कार्यों के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है। छोटे नगरों में आयोग के सदस्य नगर सरकार की सेवा में अपना केवल अंश मात्र ही दे पाते हैं जबकि बड़े नगरों में उनकी अपनी पूरा समय देना होता है। इन परिस्थितियों एवं दशायों का कर्षाव्यों के वितरण पर भी पर्याप्त प्रभाव पड़ता है।

प्रत्येक सेवीवर्ग अधिकरण का गठन इस प्रकार किया जाता है कि वह अच्छे प्रशासन की एक प्रभावपूर्ण मंचन बन सके। इस अधिकरण का रूप चाहे विभागीय हो अथवा आयोग का हो, इसको कार्यों के आधार पर कई भागों में विभाजित किया जाता है। इसके अनेक ब्यूरोज बना दिये जाते हैं। छोटे नगरों में ब्यूरोज को कुछ कार्यों सम्पन्न करने के लिये सौंपे जाते हैं, किन्तु ज्यों-ज्यों कार्य अधिक होता जाता है त्यों-त्यों ये बहु-कार्यवाद की ओर प्रवृत्त होते जाते हैं। सेवीवर्ग के अधिकरण के प्रत्येक कार्य को सम्पन्न करने के लिए अलग से ब्यूरो का गठन नहीं किया जाता वरन् कई एक कार्य एक ही ब्यूरो को सौंप दिये जाते हैं। सेवीवर्ग के बाहरी संगठन की भांति उमका-आन्तरिक संगठन भी स्थानीय आवश्यकताओं, पूर्व संगठन की रचना एवं प्राप्त सेवीवर्ग के आधार पर निर्धारित किया जाता है। ऐसी स्थिति में कोई भी सर्वमान्य नमूना प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। संयुक्त राज्य अमेरिका के नगरों में सेवीवर्ग के अधिकरण का परम्परागत रूप स्थानायकरण एवं क्षेत्र स्वतन्त्र नागरिक सेवा आयोग की विशेषताओं से उमड़ रहा है। वर्तमान समय में यह परम्परा बदलती जा रही है। नए रूपों के लिए प्रयोग किए जा रहे हैं। सेवीवर्ग अधिकरण को परम्परागत प्रचलित कार्यों के साथ-साथ अनेक नए कार्यों को सौंपने का उद्यम किया जा रहा है। सेवीवर्ग के कार्यक्रमों में बाज जो मांगें महत्वपूर्ण बन गई हैं उनके फलस्वरूप

प्रतिष्ठित प्रशासकों के एक नए निहाय को आवश्यकता महसूस हो गई है :

नागरिक सेवा आयोग के कार्य

(The Functions of Civil Service Commission)

नागरिक सेवा आयोग एक मुख्य सेवीयन अधिकरण होता है और इन कामों में इसे जो कर्तव्य होते हैं वे हैं—एक मण्डल एवं प्रशासन की दृष्टि से परीक्षा आयोजित, महसूस एवं प्रभावशाली होते हैं। सेवीयन प्रशासन का एक मुख्यविधा कार्यक्रम प्रत्येक वर्षों में होता है। इस व्यवस्था को पाँचे किमी की रूप में गणित किया जाने किन्तु फिर भी इसे कई एक कार्य सम्पन्न करने होते हैं। इन कार्यों की आवश्यकता एवं प्रभावशीलता पर गणन के रूप एवं राज्यों का प्रभाव प्रत्यक्ष पड़ता है किन्तु इन कार्यों की गहराई पर हमने कोई बयान नहीं दिया। प्रायः प्रत्येक सेवीयन अधिकरण को बिना विविध उपायों एवं समस्याओं पर विचार करना होता है वे हैं—एक वर्गीकरण, वेतन और महसूसी का तरीकरण, प्रती एवं बीच परीक्षा, पदोन्नति एवं समाप्ति-पत्र के प्रत्येक, प्रतिष्ठान, सुसंगत अनुमान, कर्मचारियों के सम्बन्धों के निम्ने विचार कार्यक्रम, सेवा निवृत्ति व्यवस्था और कर्मचारियों के सम्बन्धित नीतियाँ आदि।

वर्तमान समय में सरकार सेवीयन प्रबन्ध का आधार एक सरकारी दफ्तरों की मात्र व्यवस्थापकता है जिसके अनुसार इनके सभी लाभों का अधिक से अधिक प्रयोग किया जाना चाहिए। बड़े जब नागरिक सेवा व्यवस्था को प्रारम्भ किया गया था तो इसे बचत गिनती के साथ ही प्रारम्भ किया गया था। प्रवेशशर्तों परीक्षाओं में ही और कार्यक्षेत्र की शान्ति इन में सम्बन्धित रहता था। किन्तु जहाँ जहाँ समय निकलता गया, तब-तब लोक प्रशासन के विज्ञान, व्यवहारकर्ता एवं सामान्य जनता यह मानने लग गई सेवीयन प्रशासन को कई एक कार्य करने चाहिए। नागरिक सेवा प्रबन्ध को विवेक क्रियाएँ इस प्रकार की हैं जिसकी शकल ही कोई व्यक्ति कठिनाई से समझ पाता है। सेवीयन अधिकरण के कार्यों के समय में पहले प्रकार के दृष्टिकोण प्राप्त होते हैं। यद्यपि इनके कार्य तकनीकी प्रकृति के होते हैं किन्तु फिर भी उनके महत्व का कुछ ज्ञान अनिवार्य है ताकि सम्पूर्ण सेवीयन प्रशासन के एक सामान्य परिषद प्राप्त किया जा सके। एसी स्थिति में यह अनुचित समझा जाता है कि तकनीकी पहलुओं में उत्तम बिना ही सेवीयन अधिकरण के प्रत्येक मूल कार्य पर विचार किया जावे। प्रत्येक कर्मचारी को सेवीयन अधिकरण के साथ जिस रूप के अनुसार सम्बन्ध रहना होता है, वही रूप अधिकरण के कार्यों में वर्तमान के नियम अनुक्त सम्बन्ध जाता है। एक बात ध्यान में रखने योग्य यह है कि सेवीयन कार्यक्षेत्र द्वारा ये समस्याएँ एक साथ ही किये जाते हैं। ये निरन्तर रूप में चलते रहते हैं और परस्पर प्रति-राव करते हैं तथा ये वदाधिकृत रूप से सम्पन्न किये जाते हैं।

पद वर्गीकरण

(Position Classification)

जब प्रशासन के क्षेत्र में वदाधिकारियों की नियुक्ति के लिये मोड

व्यवस्था के स्थान पर योग्यता व्यवस्था को अपनाया गया तो यह पाश्चात्य ज्ञान महसूस हो जाने लगी कि पदों का वर्गीकरण किया जाय। इसके लिये विभिन्न पदों में सम्बन्धित नव्यों का अध्ययन किया जाता है तथा इनका विश्लेषण किया जाता है; उसके बाद विभिन्न प्रकारों के रोजगारों को व्यवस्थित रूप से वर्गों में मगडिन किया जाता है। एक जैसी विशेषतायें विभिन्न पदों में प्राप्त होती हैं उनको एक वर्ग के माधीन रख देते हैं। जब एक वर्ग स्थापित कर दिया जाता है तो उस प्रकार के सभी पदों को उसी वर्ग का एक घंग समझा जाता है चाहे वे किसी भी विभाग में सम्बन्धित क्यों न हों। इस सम्बन्ध में एण्डरसन तथा वाइडनर (Anderson and Weidner) का यह कथन उत्तेजनीय है कि पदवर्गीकरण का अर्थ है पदों को समान कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों के आधार पर वर्गों में समूहीकृत कर देना।¹ जब एक मगर में कार्य करने वाले नज़ारों कर्मचारियों के कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों का वर्णन किया जाता है तो इनमें कुछ कठिन तकनीकी समस्यायें सामने आती हैं। इन कठिनाइयों को किस प्रकार कम या दूर किया जाय यह एक शिवाङ्गी प्रश्न होता हुए भी प्रत्यक्ष महत्व रखता है। पद वर्गीकरण की व्यवस्था से प्राप्त होने वाले प्रभाव स्पष्ट हैं। एक पक्ष पर वर्गीकरण संगठन को कई एक प्रकार से लाभान्वित करता है। इसके परिणामस्वरूप एक जैसी पद वाले पौर एक ही वर्ग में आने वाले कर्मचारियों का मोरेल बहुत ऊँचा हो जाता है।

जब हम पद वर्गीकरण कर लेते हैं तो यह सम्भव होता है कि विभिन्न पदों के लिये आवश्यक योग्यतायें निर्धारित कर दी जायें। पद वर्गीकरण के बाद परीक्षाओं का संचालन भी आसानी से किया जा सकता है। इसके प्रति-
 है कि कार्य-
 के प्रसंग में
 देखा जाये। यह विस्तीर्ण दृष्टि से भी एक उपयोगी कार्य समझा जाता है क्योंकि इसके आधार पर समान कार्य के लिये समान वेतन प्रदान करने की नीति को अपनाना अधिक जटिल नहीं रहता। इसके आधार पर बजट अनुमानों को भी न्यायोचित रूप से तैयार किया जा सकता है। पद वर्गीकरण की व्यवस्था को अपना कर अनुचित पक्षपात एवं दलील व्यवहार से नियुक्तियों के कार्य को बचाया जा सकता है। इसके द्वारा एक कर्मचारी को एक विभाग से दूसरे विभाग में स्थानान्तरित करने एवं पदोन्नत करने में भी सहायता प्राप्त होती है।

पद वर्गीकरण के रूप को जैसी प्रकार समझने के लिए उसके सम्बन्ध में सम्भावित भ्रमों एवं उपयुक्त परिभाषाओं पर एक विहंगम रूप से दृष्टिपात करना उचित रहेगा। पद वर्गीकरण का अर्थ साधारणतः वर्गीकरण (Classification) से ही रहता है। इसे वर्गीकृत सेवा (Classified

1. "Position classification involves grouping positions into classes on the basis of like duties and responsibilities"

Sec. c.) में । अनुस्यूक्त रहेगा क्योंकि इस शब्द का प्रयोग प्रायः उन पदों के लिए किया जाता है जो कि योग्यता प्रावधानों के लिए हैं । अन्य प्रमाण में पद (Position) का अर्थ जैसा कि मि. मककोरन (MacCorkle) का कहना है एक भाव से है चाहे वह रिक्त हो अथवा भरा हुआ । इसमें अनेक जटिल कष्ट हैं होते हैं तथा अयोग्यता एवं अयोग्यता विभिन्न उत्तरदायित्व होते हैं । पद को उन पर कार्य करने वाले लोगों से मतलब किया जाता है तथा इसको एक प्रकार से अव्यक्त रूप में एक विषयगत रूप में देखा जाता है ।^१ पद की इस परिभाषा में हमारे कई एक अनेक दूर हो जाते हैं और पद वर्गीकरण का मही रूप हमारे सामने उभरने लगता है । पद वर्गीकरण शब्द का दूसरा भाग प्रमाण 'वर्ग' (Class) की अर्थ है एक विशेष अर्थ रखता है । एक वर्ग विभिन्न वर्गों का एक समूह होता है जो कि कक्षाओं एवं उत्तरदायित्वों में इनकी समान गत है कि उनको परीक्षा केवल तथा अविवेक प्रमाणों की अन्य प्रक्रियाओं में एक जैसा अर्थ हार प्रदान करना होता है । वर्गीकरण योजना में पद तथा वर्ग दो इकाइयाँ हैं । कमी-जमी वर्गों को समूहीकृत करने में अधिकांश का दृष्टि से कुछ वर्ग वर्गों का प्रयोग कर दिया जाता है । उदाहरण के लिए 'सेवा' (Service) को सर्वोच्च है । इसमें उन विभिन्न वर्गों के समूहों को रखा जाता है जो कि उन दृष्टियों से समान हैं जैसे व्यावसायिक सेवाएँ, निजी सेवाएँ आदि । ऐसा ही अन्य पद (Grade) है जिसके अन्तर्गत वर्गों की कठिनाई एवं उत्तरदायित्व की समता का आधार पर रखा जाता है । इन व्यापक पदों के प्रयोग के बारे में कोई वास्तविक स्तरीकरण नहीं किया गया है ।

पद वर्गीकरण एक ऐसा कार्य है जिस कि अर्थ संपन्न का अर्थ होने से पहले ही विकसित कर सकते हैं किन्तु इसे वास्तव में स्थित प्रमाणों के आधार पर किया जाना चाहिए । जिस प्रक्रिया के आधार पर पद वर्गीकरण को तैयार किया जाता है वह एक सरल प्रक्रिया नहीं है । यह एक पर्याप्त तकनीकी प्रक्रिया है जिसके बारे में यहाँ केवल सामान्य रूप से विचार करना ही उपयुक्त रहेगा । इस सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह उठता है कि पद वर्गीकरण के काम को किसके द्वारा सम्पन्न किया जाना चाहिए । मान लें यह समझा जाता है कि केन्द्रीय सेवार्ग वास्तव को यह उत्तरदायित्व सौंप जाना चाहिए । ऐसे व्यवहार में कभी कभी वित्तीय कार्यालय को भी यह उत्तरदायित्व सौंप दिया जाता है । ऐसी स्थिति में यह निष्कर्ष करना उपयुक्त प्रतीत होता है कि इस कार्य को करने वाले अधिकार का नामो-शुन्य कर दिया जाय । अनेक मामलों में केन्द्रीय सेवार्ग अधिकारण इस

1 In Personnel administration a 'position' means a job, vacant or occupied a complex of specific duties together with the authority and responsibility attached to it and forward the same to the person appointed to it. It is treated

कार्य को सम्भालने के लिए उपयुक्त रहता है। कमी-कमी विशेषज्ञों का संगठन बाहर से भी सहयोग के लिए नियुक्त किया जा सकता है। यह संगठन नियमित स्टाफ के सदस्यों का वर्गीकरण का कार्य सम्पन्न करने के लिए प्रशिक्षित भी कर सकता है।

वर्गीकरण योजना के सम्बन्ध में दिये गये कुछ वर्तमान प्रतिवेदनों के अनुसार यह कार्य नयी पदों के अध्ययन, विस्लेषण एवं मूल्यांकन के आधार पर किया जाता है। इसलिए इस प्रक्रिया की प्रथम आवश्यकता यह है कि प्रत्येक पद की एक सही-सही व्याख्या प्राप्त की जाये। इसके लिए सामान्यतः जो नतीजा अपनाया जाता है वह प्रश्नावली का है, जिसके अनुसार अनेक प्रश्न तैयार किये जाते हैं और प्रत्येक कर्मचारी से उन्हें भरने की कहा जाता है। उसके बाद पर्यवेक्षणकर्ता अधिकारियों द्वारा उनकी पुनरीक्षा की जाती है और सर्वेक्षणकारी स्टाफ उनकी निरुद्ध से छानबीन करता है और उस पर प्रतिबंध लगाता है। ऐसी स्थिति में पदों को समान कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों के आधार पर वर्गीकृत कर दिया जाता है।

कमी-कमी एक जैसे कार्यों के बीच अन्तर करने का कार्य बहुत मुश्किल बन जाता है। वैसे अधिष्ठान पद याचानी से स्पष्टतः वर्गीकृत समूहों में आ जाते हैं। विभिन्न वर्गों की प्रत्येक-प्रत्येक विशेषताओं का उल्लेख करना इसका एक दूसरा मोड़ान है। ऐसा करते समय प्रत्येक वर्ग को एक वर्णात्मक शीर्षक दिया जाना है, उसके कार्यों एवं उत्तरदायित्वों की प्रकृति का उल्लेख किया जाता है, नमन के कर्तव्यों को उदाहरण के लिए रखा जाता है और पद के लिये कम से कम योग्यताएँ रखी जाती हैं। कमी-कमी पद वर्गीकरण करते समय ही पदोन्नति की व्यवस्था का भी उल्लेख कर दिया जाता है। पद वर्गीकरण में सम्बन्धित आये का कार्य प्रशासन की योजना तैयार करने का है। स्थित पदों की स्थापित वर्गों में रखना होता है, कर्मचारियों द्वारा उनके पदों के वर्गीकरण का विरोध किया जा सकता है क्योंकि एक व्यक्ति को जिस वर्ग में रखा गया है उससे उसके सम्मान और कार्य पर गहरा असर पड़ता है। पद वर्गीकरण के सम्बन्ध में अन्य कई एक समस्याएँ उठ खड़ी होती हैं और प्रत्येक की उपयोगिता एवं महत्व उल्लेखनीय है। इस सम्बन्ध में यह सुझाव दिया जाता है कि स्टाफ को व्यासमय वस्तुपुत्र रूप से कार्य करना चाहिए ताकि अन्तिम तथ्यों की साधना में बाधा न पाये। पद वर्गीकरण की योजना तैयार हो जाने के बाद उसे परिपद के सामने स्वीकृति के लिये रखा जाता है। जब तक इसे स्वीकार नहीं किया जाता तब तक इसका कोई वास्तविक एवं निरन्तरपूर्ण महत्व नहीं हो सकता। जब एक बार इस योजना को स्वीकार कर लिया जाए तो उसे विभिन्न प्रायधानों द्वारा सामयिक निरीक्षण द्वारा बनाये रखा जाता है।

यह कहा जाता है कि पद वर्गीकरण के क्षेत्र में संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों की प्रगति इतनी नहीं हुई है जितनी कि सेवावर्ग के प्रबन्ध के अन्य पदनुश्रों में। छोटे नगरों में पद-वर्गीकरण की समस्याएँ राजधानी क्षेत्रों की अपेक्षा गरम हैं। इन समाजों में केवल कुछ ही पद पाये जाते हैं और इनके लिये केवल कुछ ही वर्गों की जरूरत होती है। वर्गीकरण के निदात बंधे

सभी मजदूरों पर लागू होते हैं। इस प्रकार की योजना का दही अधिक महत्व होता है जहाँ कि नगरपालिका के सेवीयों की संख्या अधिक होती है। जब कभी नगरपालिका सेवा को पूर्णतः दिया जाता है तो उनमें बाद में कई एक परिवर्तन करना जरूरी हो जाता है। उदाहरण के लिए यह अनुभव किया जा सकता है कि उत्तरदायित्व की शृंगारों से स्पष्ट नहीं है और इसके परिणामस्वरूप मनमुटाव तथा अकार्यकुशलता सामने आती है। इस प्रकार वर्गीकरण की योजना द्वारा प्रशासन के क्षेत्र में कई एक उपयोगी समाधान किये जाते हैं।

वर्तमान समय में यह अनुचित पर्याप्त लोकप्रिय बन चुकी है कि वर्ग के आधार पर वेतन और मजदूरी का समान रूप से निर्धारण किया जाये। इन व्यवस्था में गया काम के लिए समान वेतन के सिद्धांत को क्रियात्मक करने के अनिवार्य एक स्वस्थ नीति नीति हो बनाने में भी मुश्किल रहती है। एक कर्मचारी को प्रारम्भ में कम वेतन शुद्धता वाले पदों पर लिया जाता है और यदि उसके बर्तों को सम्बोधन के समझ जाये तो उसकी प्रोत्साहित करके वेतन को बढ़ा दिया जाता है। यह प्रक्रिया यहाँ तक चलती है जहाँ तक कि अधिक से अधिक शुद्धता तक न पहुँच जाये। जब कभी कर्मचारियों के वेतन में वृद्धि की जाती है तो उनको प्रायः एक पद से अन्य पद में प्रोत्साहित कर दिया जाता है।

जब स्थिति वर्गीकरण की पर्याप्त सोच-विचार के बाद किया जाता है और वेतन योजना व्यवस्था को तब किया जाता है तो इसमें लूट व्यवस्था वाली राजनीति घट जाती है और जब मजदूरों के अन्याय की जाती है तो नगर स्तर पर नियुक्तियों के व्यवहार बढ़ जाते हैं। इस सबके परिणामस्वरूप प्रतियोगिता की भावना बढ़ जाती है और एक पद के लिए कबल एक ही व्यक्ति के उम्मीदवार बनने की परम्परा समाप्त हो जाती है। वर्तमान समय में यह अनुभव किया जाता है कि केवल यही पर्याप्त नहीं है कि प्राप्ति में से श्रेष्ठता का ध्यान किया जाए किन्तु यह भी प्रयास किया जाना चाहिये कि अधिक से अधिक योग्य व्यक्ति प्राप्ति बन सकें। ऐसा तभी हो सकता है जब कि एक पद का पर्याप्त प्रचार किया जाए किन्तु ऐसा करने में सेवीय वर्ग अधिकार को कई बार इसलिए कठिनाई का अनुभव होता है कि उसके पास पर्याप्त धन नहीं होता।

जब कभी पदों का वर्गीकरण किया जाता है तो अनेक तत्वों पर ध्यान दिया जाता है। उदाहरण के लिए कर्मचारी द्वारा किया जाने वाला सम्पत्ति, नीति के सम्बन्ध में उत्तरदायित्व की मात्रा, कार्य की दशाएँ, कर्मचारी द्वारा अन्य कर्मचारियों पर रखा जाने वाला पर्यवेक्षण, कर्मचारी द्वारा अन्य का पर्यवेक्षण प्राप्त करना, संगठनात्मक बनावट में पद का स्थान, कार्य की प्रत्यक्षता कठिनाई, उसके लिए आवश्यक योग्यताएँ, पद के लिए जरूरी स्वतन्त्र निर्णय की मात्रा एवं की जाने वाली गतिविधियों के परिणाम, आदि। इन सब बातों पर विचार करने के बाद एक पद को वर्ग में रखा जाता है।

प्रतिफल सम्बन्धी योजनाएँ [The Compensation Plans]

पद वर्गीकरण की समस्या से सम्बन्धित एक अन्य समस्या नगर-पालिका के कर्मचारियों के लिए वेतन योजना बनाने की है। जब एक बार पदों को वर्गीकरण योजना के माध्यम निश्चित कर दिया जाता है तो वर्गों को तुलनात्मक रूप से मूल्यांकित किया जाता है और उनका वेतन निश्चित किया जाता है। एक वेतन योजना का मुख्य उद्देश्य यह होना चाहिये कि समान कार्य के लिये समान वेतन दिया जाए और उत्तरदायी तथा व्यावसायिक प्रकृति के कार्यों एवं कम उत्तरदायित्वपूर्ण तथा प्रचलित कार्यों के बीच वेतन के आधार पर अन्तर किया जाए। वेतन योजना का उपयोग एवं महत्व अत्यन्त उल्लेखनीय है। किसी भी वेतन योजना द्वारा नगरपालिका कर्मचारियों से सम्बन्धित भाषिक नीति को स्पष्ट किया जाता है। इसके द्वारा मर्ती करते समय संशोधन प्रक्रिया के निर्देशक के रूप में कार्य किया जाता है। जब कभी प्रतिरिक्त कर्मचारियों की आवश्यकता होती है तो तुरन्त ही उन पर होने वाले व्यय का अनुमान लगा लिया जाता है। जब नगरपालिका सरकार के कर्मचारियों का प्रतिफल तय किया जाता है तो अनेक समस्याएँ घाटी हैं। उदाहरण के लिए यह एक सामाजिक समस्या उत्पन्न होती है कि कम से कम वेतन रखा जाए, कर्मचारियों की सेवा की गतें एवं वेतन ऐसा हो कि व्यक्तिगत कर्मचारियों से उसकी तुलना की जा सके। इसके प्रतिरिक्त बढ़ती हुई चीजों की कीमतों के आधार पर कर्मचारियों का वेतन समायोजित किया जाए। मनुक्त राज्य अमरीका के नगरों का मात्र तक का इतिहास ऐसा रहा है जिसने कि इसमें से अधिकांश समस्याओं की प्रवृत्ति की है।

वेतन सम्बन्धी योजना तैयार करना अन्तिम रूप से नगर परिषद का उत्तरदायित्व है। यह इसलिए परिषद को सौंपा जाता है ताकि वेतन योजना एवं कर्मचारियों की संख्या के आधार पर वह वर्ष भर के खर्च का अनुमान लगा सके। परिषद की इच्छा यह रहती है कि वह कर्मचारियों के लिये एक ऐसी भाषिक नीति तैयार करे जो कि नगरपालिका सेवा में योग्य व्यक्तियों को आकर्षित कर सके और नगरपालिका स्तर पर होने वाले व्यय एवं राजस्व के बीच मनुजन बनाए रख सके। वेतन योजना को नगर के बजट के साथ एकीकृत किया जाना चाहिये। वेतन योजना को विशेषता द्वारा चाहे कितना भी अच्छा तरह से तैयार क्यों न किया गया हो किन्तु वह उस समय तक प्रभावशाली सिद्ध नहीं हो सकती जब तक कि परिषद द्वारा उसके लिये उपयुक्त धन का व्यवस्था न की जाए। संशोधन प्रक्रिया और नगर सेवा प्रायोग द्वारा वेतन योजनाएँ स्वीकार की जा सकती हैं किन्तु उनको नियमित करने का अन्तिम उत्तरदायित्व परिषद पर ही बाँकर पड़ता है।

वेतन योजना तैयार करना सेवावर्ग प्रतिक्रिया का उत्तरदायित्व है। इसे वेतन सर्वेक्षण द्वारा अच्छे प्रकार सम्पन्न किया जा सकता है। वेतन ही पदों पर व्यक्तिगत व्यवहारों एवं अन्य सरकारी क्षेत्रों में बना वेतन स्तर है,

यह देख कर निर्णय लिया जाता है। नगर, नरक अध्ययन के दिन प्रमुख लोगों को छोड़ा जाता है। हाक बीच बठियाई एवं उत्तरदायित्व के धारण पर पर्याप्त अन्तर रहता है। वेतन योजना निश्चित करने समय कम से कम दर और अधिक से अधिक दर विनिर्दिष्ट कर दी जाती है। जब हमी बात की स्वीकरण किया जाता है तो सबसे पहले यह निर्णय लेना होता है कि इस योजना को कौन सहायित एवं प्रभावित करेगा। वेतन के प्रभावों में सबसे पहले सम्बन्धित को एक पहलू होता है। इससे यह कार्य रित विभाग को भी नीचा जा सकता है। मनुष्य मात्र मनुष्य (Moshier and King-aley) यदि विचारकों के मातृगार यह कार्य के बीच अधिकतर को ही दिया जाना चाहिये क्योंकि कर्मचारियों में सम्यक् स्थापित करने के लिए उनके पास अपनी आवश्यक धर्मिक होने हैं। दूसरे कुछ विचारक इस बात के हैं कि विचार एवं के बीच के कार्यन्वय के बीच महान स्थापित किया जाना चाहिये क्योंकि दोनों ही इन समस्या में सम्बन्ध रखते हैं।

वेतन योजना निश्चित करते समय गुणवत्ता के प्रभाव पर महत्वपूर्ण होने हैं। नगरपालिका सेवा के बाहर कर्मचारियों की छुट्टी वेतन, कार्य की प्रवृत्ति एवं अन्य बातों के बीच गुणवत्ता करना उपयोगी रहता है। यह निष्कर्ष की जाती है कि नए कर्मचारियों एवं पदावधि कर्मचारियों को कम से कम दर नरक से मोहित रखना चाहिए किन्तु दूसरी ओर स्वाभाविक रूप से योग्य कर्मचारियों को कार्य प्रारम्भ करते ही अधिक से अधिक वेतन प्रदान करने की व्यवस्था भी की जा सकती है। कुछ नगरों में एक विशेष समय के बाद वेतन वृद्धि देने बात ही हो जाती है। अन्य नगरों में यह व्यवस्था की गई है कि उच्च अधिपति इन बात को समर्थन करता है कि एक कर्मचारी को पदोन्नत किया जाना चाहिए।

जब के बीच एवं वित्तिय कार्यन्वय के सहयोग से वेतन योजना तैयार कर ली जाती है तो उसके बाद उसे परिपक्व द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है। नगरपालिका स्तर पर वेतन प्रदान करना न केवल सरकार की सफलता के लिए ही जरूरी है बल्कि उसकी प्रतिष्ठित के लिए भी परमानन्दक है। प्रत्येक कर्मचारी के लिए उनके दिन प्रतिदिन के कार्य का प्रभाव किया जाना चाहिए। ऐसे बहुत कम लोग होते हैं जो कि अधिक वेतन प्राप्त करने के प्रस्ताव को ठुकरा लेंगे। एमो स्थिति में यदि नगरपालिका स्तर पर वेतन कम रखा गया तो यह स्वाभाविक है कि योग्य व्यक्ति उसरी ओर आकर्षित नहीं होंगे। जब एक नगर को योग्य व्यक्ति प्राप्त करने में व्यक्तित्व बाजार से प्रतियोगिता करनी होती है तो ऐसी स्थिति में या तो उसे अपने कर्मचारियों को अच्छा वेतन प्रदान करना पड़ेगा अथवा अन्य किसी प्रकार से उसे उसकी पदपूर्ति करनी होगी। यह बात विशेष रूप से उन छोटे से बड़ों के लिए अधिक ध्यान साबित होती है जो कि प्रबन्धनात्मक एवं व्यावसायिक प्रवृत्ति के हैं और नागरिक सेवा पिरामिड के शीर्ष पर स्थित हैं।

नगर सरकार को मुख्य अधिकारियों पर ही अधिक जोर डालने की आवश्यकता होती है क्योंकि यह कोई कठिन कार्य नहीं है कि योग्य एवं प्रतिष्ठित मजदूरों, मैकेनिकों, विपिकों, स्टेनोग्राफरों आदि को प्राप्त किया जा

सके। इस थोड़ी के कर्मचारियों की योग्यता का स्तर वही हो सकता है जो कि व्यक्तिगत सेवाओं में इस थोड़ी के कर्मचारियों का होता है। किन्तु नगर सरकार को कठिनाई अपने प्रत्युत्पादकों के लिए योग्य डाक्टरों, जनकार्य के लिए योग्य बनिदन्ताओं, वकीलों एवं कार्यशास्त्रियों को चयन करने में होती है। वह अपने उच्च पदों पर प्रायः योग्य व्यक्तियों को प्राकृष्ट नहीं कर पाते; इसलिए निम्न पदाधिकारियों की सेवाओं का अधिक से अधिक लाभ उठाने में भी वह असमर्थ रहती है। इस कठिनाई का मुख्य आधार वेतन योजना है जिसके अनुसार शीर्ष के पदों पर दिए गए वेतन इससे बहुत कम होते हैं जो कि व्यक्तिगत संगठनों में दिए जाते हैं। इस सम्बन्ध में एक अन्य प्रवृत्ति भी उल्लेखनीय है जिसके अनुसार संयुक्त राज्य धमरीका की जनता सरकारी अधिकारियों को उच्च वेतन प्रदान करने का रुढ़ विरोध करती है। इसी प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप उच्च अधिकारियों को कम वेतन प्रदान किया जाता है। व्यक्तिगत समानता के सिद्धान्त पर जोर देने वाले उच्च अधिकारियों को कम वेतन प्रदान करने के पक्षपाती होते हैं। कई लोग यह विचार करते हैं कि जनता की अधिक सेवा करने का प्रमाण यह है कि कार्यकर्ता को कम वेतन प्रदान किया जाए। दूसरी ओर थम के महत्व पर अधिक जोर देने एवं अधिकों को प्रोत्साहित करने योग्य वेतन प्रदान करने की प्रवृत्ति ने मजदूरों के वेतन में पर्याप्त वृद्धि कर दी है। कई लोग यह भी कहते हैं कि यदि नगर सरकार द्वारा अधिकों को अधिक वेतन प्रदान किया गया तो व्यक्तिगत निम्नों द्वारा इसके विरुद्ध न्यायिक कार्यवाही की जा सकती है।

नगर कर्मचारियों का वेतन निश्चित करते समय इस न्याय का पर्याप्त प्रभाव पड़ता है कि ये कर्मचारी भी साधारण नागरिकों की भाँति नगर सरकार के मतदाता होते हैं। कोई भी शरपद यह नहीं चाहता कि वह मजदूरों, पुलिसमनों, धर्मिरक्षकों, आदि के रूप में अपने मतदाताओं के एक बड़े समूह को नाराज करे; यहाँ तक कि एन्टरप्रेन भी वेतन सम्बन्धी नीतियों का समर्थन करते समय इनके हित को ध्यान में रखते हैं। नगर सरकार के ये कर्मचारी न केवल स्वयं मतदाता होते हैं बल्कि वे नगर के अनेक मतदाताओं को प्रभावित करने की क्षमता भी रखते हैं। इनमें से अधिकांश मजदूर संगठनों तथा मजदूरों की राजनैतिक समितियों के सदस्य होते हैं। इस प्रकार वे एक ही क्षण नगर परिषद के सेवक भी होते हैं और स्वामी भी। नगर परिषद एवं उसके कर्मचारियों के बीच इस प्रकार के सम्बन्ध होने के कारण भी कई एक लोग निराशावादी दृष्टिकोण अपना लेते हैं और सेबी-बर्ग नीति के बारे में भिन्न दृष्टिकोण अपना लेते हैं। कुछ लेखकों के अनुसार वह नीति न्यायोचित नहीं है। नगरपालिका सेवाओं में हो जाने वाली मजदूरी की दरे अधिक उच्च नहीं हैं। यह एक अत्यन्त गम्भीर बात है कि उच्च एवं उत्तरदायी अधिकारियों को प्रदान किया जाने वाला वेतन इतना कम होता है कि वह योग्य व्यक्तियों को अपनी ओर प्राकृष्ट नहीं कर पाता। किसी भी सरकार द्वारा एवं उसके समस्त नागरिक सेवकों द्वारा प्रदान की गई सेवाओं का स्तर इस बात पर निर्भर करता है कि वहाँ उच्च अधिकारियों को कितना योग्य एवं प्रशिक्षित बनाया गया है।

नगर सरकार को व्यक्तिगत उद्यमों की प्रतियोगिता में हस्तक्षेप पिट्ट-डना पड़ता है कि उनके वेतन और मजदूरी से सम्बन्धित नियम अपेक्षाकृत कठोर होते हैं। द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान तथा उसके बाद जीवन-स्तर पर्यन्त घटत हुआ है। व्यवसायों की स्थिति सम्बन्धी हो गई है तथा मूल्य बढ़ गये हैं ऐसी स्थिति में यह सम्भव है कि व्यक्तिगत उद्यम करने वाले कर्मचारियों को अधिक वेतन प्रदान करे किन्तु नगर सरकार बढ़ती हुई परिस्थितियों के साथ इतनी जल्दी समायोजन नहीं कर सकती। एक सामान्य नियम के अनुसार नगरों को वेतन एवं मजदूरी को दर कम से कम एक वर्ष के लिए निश्चित करनी होती है।

नगरों के ऊपर बनेक प्रकार के प्रतिबन्ध भरे रहते हैं जिनके परिणामस्वरूप नगर सरकार अपने कर्मचारियों को निश्चित वेतन से अधिक कुछ भी नहीं दे सकती। दूसरी ओर म्याम एवं धीरिय इस बात की माँग करता है कि जब भी कभी जीवन स्तर पर ध्यान बढ़ जाये तभी कर्मचारियों के वेतन में भी उसी अनुपात में वृद्धि की जाये। उच्च अधिकारियों का वेतन बाह्य बढ़ाया जाये प्रपना नहीं किन्तु निम्न पदों पर कार्य करने वालों का वेतन घटाना ही बढ़ना चाहिए। इस व्यवस्था में इस बात की प्रत्येक सम्भावना रहती है कि योग्य कर्मचारी उच्च पदों की ओर से विमुख होने लगेंगे। इनका कारण यह है कि सरकारी सेवा में प्रवेश पाने की प्रेरणा में लगे-लगे की भावना इतनी नहीं होती जितनी पत्र प्रार्थि की सामना रहती है। पत्र के प्रभाव में यह स्वाभाविक है कि योग्य व्यक्ति इन पदों पर कार्य न करना चाहे। व्यक्तिगत उद्यमों में अधिक वेतन का साक्ष्य उनको उद्यम पीछे लेता है। दूसरी ओर जब चीजों के दाम घटने लगते हैं तो व्यापारियों की परमानियाँ बढ़ जाती हैं, वे मही रूप में अपने कार्यों को सम्पन्न करने में अधिक व्यय करने के लिए बाध्य हो जाते हैं। नहीं एक कर्मचारियों के वेतन का प्रश्न है वह सब मही बढ़ाया जाता। सरकारी सेवा में कार्य करने वाले लोग प्रायः यह माना लगाते रहते हैं कि जब भी कभी कीमतें कम होंगी तो वे अपना जीवन सरलता के साथ व्यतीत कर पायेंगे चूँकि उनकी खरीदने की शक्ति बढ़ जायेगी।

नगरों में निम्न स्तर के कर्मचारियों एवं उच्च स्तर के अधिकारियों के लिए वेतन सम्बन्धी कोई योजना तैयार करना एक सरल काम नहीं है। इस सम्बन्ध में मुख्य प्रश्न यह है कि वेतन का निश्चय जीवन की आवश्यकताओं में होने वाले व्यय के आधार पर किया जाना चाहिए प्रपना प्रदान की जाने वाली वेतन के लिए दे-सकने पर मूल्य वेतन निर्धारित करते हैं। इसी प्रकार यदि हम जीवन-यापन के व्यय को आधार बनाकर सब तो समस्या यह पैदा होती है कि किस जीवन स्तर को हम सामान्य मानें तथा कीमतों के बढ़ने घटने के साथ समायोजित करने के लिए वेतन व्यवस्था में लोचनीलता पाने का क्या प्रावधान किया जाये। इस सम्बन्ध में एक महत्व-

ऐसा समस्या यह भी है कि क्या ऐसी व्यवस्था की जाये कि वेतन में नियमित रूप से प्रतिवर्ष वृद्धि करते रहे ताकि, कर्मचारियों को सेवा सम्पन्न करने में निरन्तर उत्साह रहेगा। एक दूसरा तरीका यह भी है कि कार्यकुशलता के स्तर को देखकर ही उसके आधार पर वेतन में वृद्धि की जाये। वेतन से सम्बन्धित एक अन्य महत्वपूर्ण समस्या यह है कि जनता की इस मांग के बीच सरकारी व्यय को कम रखा जाये तथा सेवाओं, भत्तों प्रदान की जायें और कर्मचारियों से जितना काम लिया जाये उतना उनको वेतन प्रदान किया जाये, हम कैसे समायोजन स्थापित करेंगे। यदि सेवा अच्छी थी, गई तो वेतन अधिक प्रदान करना होगा और यदि सरकारी व्यय को कम किया गया तो वा के अनुपात में वेतन नहीं होगा अथवा सेवा अच्छी नहीं थी, जायेगी। ये कुछ महत्वपूर्ण प्रश्न हैं जो कि प्रत्येक नगर के सामने उठते हैं जब भी कभी वह वेतन सम्बन्धी नीति को तय करना चाहता है।

पद वर्गीकरण की भाँति एक वेतन योजना को भी एक बार स्थापित करके हमेशा के लिए स्थायी नहीं बनाया जा सकता उसमें प्रतिवर्ष परिवर्तन किया जाना जरूरी हो जाता है। यह हो सकता है कि पदों के नये वर्ग आवश्यक्त बन जायें अथवा गिष्ठ वर्ग प्रतापशक्ति सिद्ध हो जायें। जीवन-यापन के व्यय में परिवर्तन तथा व्यावसायिक, प्रशासनिक, एवं योग्य कर्मचारियों की मांग वेतन योजना में परिवर्तन को आवश्यक बना देती है। आर्थिक मंदी के समय वेतन योजना में परिवर्तन किया जाना अत्यन्त महत्वपूर्ण बन जाता है। इस समय में एक ओर तो कर्मचारियों का दबाव पड़ता है क्योंकि वे अच्छा वेतन प्राप्त करना चाहते हैं और दूसरी ओर कर दाताओं द्वारा भी दबाव डाला जाता है ताकि कर की मात्रा को कम किया जा सके। इन दोनों विरोधी किन्तु स्वाभाविक दबावों के बीच समायोजन किया जाना अत्यन्त जरूरी हो जाता है। वेतन योजना को संचालित बनाने का एक तरीका तो यह है कि मूल वेतन के साथ महंगाई को भी जोड़ दिया जाये और जैसे-जैसे चीजों के दामों में परिवर्तन आये तैसे-तैसे इसकी मात्रा में भी परिवर्तन किया जाये। यह एक अत्यन्त कठिन कार्य है कि विभिन्न प्रकार के समायोजन करने के बाद भी वेतन योजना में वार्षिक रूप से एकरूपता बनाये रखी जा सके।

कर्मचारियों की नियुक्ति की प्रक्रिया

(The Employment Process of Employees)

सेवीय प्रशासन में स्थिति वर्गीकरण एवं वेतन योजना बनाने की प्रक्रियाओं कुछ तकनीकी प्रकृति की है और सामान्य जन का इनसे प्रत्यक्ष रूप में कोई भी सम्बन्ध नहीं होता। उनको तो इसके परिणाम भाग का ही परिचय रहता है। किन्तु सेवीय प्रशासन के अन्य पहलुओं के साथ उसका प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्ध रहता है। कर्मचारियों की नियुक्ति की वास्तविक प्रक्रियाओं का उनको पर्याप्त ज्ञान रहता है। सामान्यतः यह समझा जाता है कि जहाँ कहीं नियुक्तियाँ योग्यता के आधार पर की जाती हैं वहाँ पहले तो रिक्त पद के लिए विज्ञापन किया जाता है, बाद में परीक्षाओं की घोषणा की जायेगी, परीक्षा देने वाली सत्ता द्वारा उत्तीर्ण नामों का प्रमाणीकरण किया

सावधान नव न्यायचारियों को परीक्षा करने के लिए नियुक्ति प्रदान की जायगी। इन सभी प्रक्रियाओं में उत्ताप हान वाला सभी समस्याओं का नागरिकों द्वारा नहीं समझा जाता। इन पर विचार किया जाना नगर स्तर के सेवाय को नियति का पर्याप्त ज्ञान करने के लिए जरूरी है। जब सेवाय प्रदायक द्वारा नागरिकों को सावधान करने के लिए कार्य सम्पन्न किए जाते हैं तो उन्हें सेवाय प्रदायन में मर्ती से सम्बन्धित प्रियाओं के रूप में जाना जाता है। इस परीक्षाओं में जाती है और हर प्रकार का जांच का जाती है ताकि उम्मीदवार की योग्यताओं का निर्धारित किया जा सक। जब सेवाय समि-करण द्वारा नव ए-नव प्रस्तुत किया जाता है और उसका भाष विभा का नाम सापन रखा जाता है तो इसका पक्ष यह है कि नियुक्तिकर्ता मर्ता का यह नियम विभाया जा रहा है कि वह विवेक व्यक्ति में सभी आवश्यक योग्यताओं है।

भरती की प्रक्रिया (The Process of Recruitment) — भरती की मुख्य का म दो व्यवस्थाएँ होती है। प्रथम यह है कि स्तरों और कर्मियों में मापता परीक्षाओं का साधारण पर प्रत्येक युवक की पुष्टियों का आवधिक किया जाय। दूसरा तरीका यह है कि जिस कार्य मर्ता सेवा के लिए नियुक्ति किया जा रहा है उसमें सम्बन्धित अनुभव एवं मापताओं का जांच की जाय और व्यावहारिक परीक्षाओं में जांच, मर्तीकी नगरपालिकाओं में इस दूसरी व्यवस्था का अधिकतर करने का जाता है। इस व्यावहारिक दृष्टिकोण का धनुसार यह माना जाता है कि नागरिक सेवा विभिन्न पदों का एक समूह है जिस तकनीकी योग्यताओं से सम्बन्धित जांच के साधारण पर भरा जाता चाहिए। ये नगरपालिकाओं व्यापक साविक प्रविधय के लिए कुछ पदों को निश्चय करने में सक्षम होता है किन्तु फिर भी व्यावहारिक दृष्टिकोण अधिक प्रभावशाल है। नगरपालिका स्तर पर कोई भी अनुपयोजक योग्यता व्यवस्था अनिवार्य रूप से मर्ता एसी परीक्षाओं पर साधारित होना चाहिए जो कि मर्ता नियम के नये वाले कार्य का तकनीकी योग्यताओं एवं कार्य के अनुभव पर साधारित हो।

कुछ सेवाओं का मत है कि मर्ती को इन तकनीकी को निभाने पर एक नगर द्वारा अधिक योग्य नागरिक सेवा सेवा का जा सजती है। नागरिक सेवा में रिक्त स्थान कई एक कारणों से होते जाते हैं जब न्यायचारियों की हटान पर मर्ताओं को उठाने पर परोन्मति करने पर पक्षय सेवा नियुक्ति करने पर। मर्ती करने वाले समिकरण का चाहिए कि वह विभागों के साथ मिलकर इन सभी मापक्यताओं के लिए योजना बनाए। भरती का सकारात्मक मापक्य मपनाना जरूरी होता है। परीक्षाओं की उचित समय पर घोषणा कर दी जाती है और योग्य व्यक्तिओं को सावधान किया जाता है। लघु का मापक्यन करने पर यह ज्ञात होता है कि परम्परागत रूप से नागरिक सेवा मापक्यता ने भरती की प्रक्रिया को निपटारमक दृष्टि में संचालित किया है। मापक्य व्यवस्था की स्थापना हो जाने के बाद भी नगरपालिका के विभिन्न पदों पर प्रायः कम योग्यता वाले व्यक्ति हो पाते थे इसमें वे व्यक्ति प्रवेश पाते थे जिनको अन्य कही स्थान नहीं होता था। नगरपालिकामें उच्च

ली जाती हैं उनको विभिन्न मापदण्डों पर समूहबद्ध किया जाता है। उदाहरण के लिये वर्तमान काल में सामाजिक, यांत्रिक अथवा सामान्य बुद्धि से संबंधित क्षमता को पर्याप्त रूप से जांचने के लिये कुछ प्रयोग किये जा रहे हैं। सामान्य बुद्धि को जांचने से सम्बन्धित परीक्षाएँ बहुत संवेद्य से लोकप्रिय हैं। प्रथम विश्वयुद्ध के बाद से ही इन पर पर्याप्त विचार-विमर्श किया जाता रहा है। परीक्षा के इस तरीके को अधिक लोकप्रिय बनाने के लिये इस प्रकार प्रयुक्त किया गया कि इसका महत्व कम होता चला गया। वर्तमान समय में यद्यपि इन परीक्षाओं का प्रयोग पर्याप्त रूप से किया जाता है किन्तु ये प्रायः अन्य परीक्षाओं के सहायक के रूप में कार्य करती हैं अथवा इनको उस समय प्रयुक्त किया जाता है जबकि प्राचीन बहुत बड़ी संख्या में आ जायं और उनमें से छटना करना जरूरी हो जायं। सामाजिक एवं यांत्रिक बुद्धिमत्ता की जांच के लिये की जाने वाली परीक्षाएँ पर्याप्त महत्वपूर्ण प्रतीत होती हैं किन्तु इनका अभी तक स्वीकृति नहीं किया गया है। यह धारणा की जाती है कि जब परीक्षा की इन प्रणालियों का विकास किया जायेगा तो सरकारी परीक्षा कार्यक्रमों में वे निःसंदेह रूप से महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लेंगी। परीक्षाओं के आधार पर व्यक्ति की समता एवं प्राप्ति दोनों को ही मापा जा सकता है। जब हम अनुभव का मूल्यांकन करते हैं तो इसके लिये प्राप्ति से सम्बन्धित परीक्षा की जाती है और इनका रूप ऐसा है जैसा कि कक्षा के कमरे में किया जाता है। जब उम्मीदवार की शारीरिक जांच की जाती है तो उनकी ऊँचाई एवं भार या शक्ति को मापा जाता है। परीक्षाओं को इन प्रकार उद्देश्य के आधार पर कई वर्गों में विभाजित किया जाता है। विभाजन के अन्य रूप भी हैं।

उम्मीदवारों की परीक्षाओं को उनके रूप के आधार पर भी विभाजित किया जा सकता है। उदाहरण के लिए मौखिक परीक्षा का नाम लिया जाता है जिसका एक समय व्यापक रूप से नाम लिया जाता था किन्तु बाद में इसका व्यापक रूप से विरोध भी किया गया। मौखिक परीक्षाएँ मुख्य रूप से वर्तमान काल की उपज हैं और यह मुख्य रूप से व्यक्तिगत साक्षात्कार ही कही जा सकती हैं। जिस पदाधिकारी को जनता के साथ सम्पर्क रखना जरूरी होता है उसकी नियुक्ति के लिए इस प्रकार की परीक्षाओं को अत्यन्त महत्वपूर्ण समझा जाता है। मौखिक परीक्षा अथवा साक्षात्कार दोनों अन्य कई दृष्टियों से भी उपयोगी हैं। इनमें समय तथा धन कम खर्च होता है। यही कारण है कि अधिकांश अधिकार-क्षेत्रों के लिए इनका प्रयोग किया जाता है।

परीक्षाओं का एक दूसरा रूप लिखित परीक्षाएँ हैं। नये कर्मचारियों की भर्ती करते समय इस तकनीक को भमरीकी नगरों द्वारा पुराने समय में अपनाया जाता था। राजस्व और लेखनी के माध्यम से नगरों में चयन के लिए जांच करना पर्याप्त समय से महत्वपूर्ण तरीके के रूप में चला आ रहा है। लिखित परीक्षाएँ अनेक रूपों में सम्पादित की जाती हैं। उदाहरण के लिए दो वाक्य लिख कर उनमें से सही और गलत को जांच कराई जाती है, वाक्य को पूरा कराया जाता है, अनेक में से एक को छटकाया जाता है,

के पद पर नियुक्ति करनी है तो इसके लिए यह उपयोगी एवं जरूरी रहेगा कि प्रत्यागियों की लिखित रूप में परीक्षा न लेकर उनको इबारत बोली जाये भयवा उस इबारत को टाइप करने को कहा जाये। इस प्रकार की जांच के समय उम्मीदवार को अपनी योग्यता का प्रदर्शन करना होता है। कार्य सम्पन्नता की परीक्षा द्वारा उम्मीदवार की क्षमता का पता नहीं लगाया जा सकता। यह सच है कि इसके द्वारा एक विशेष कार्य में व्यक्ति की कुशलता का स्तर ज्ञात हो जाता है किन्तु इससे यह अनुमान लगाना कठिन होगा कि वह व्यक्ति इस कार्य में माने भी सुधार कर सकता है भयवा नहीं।

परीक्षाओं को उनके प्रशासनिक रूप के आधार पर भी विभाजित किया जा सकता है। अधिकांश परीक्षाएँ ऐसी होती हैं जो कि व्यक्तियों के एक समूह को एक स्थान पर एक ही साथ देनी होती हैं जिनको सभा रूप परीक्षा (Assembled) कहा जाता है। सभा रूप परीक्षाएँ वे होती हैं जो प्रायः अनुभव एवं प्रशिक्षण का भूसांकन करती हैं, प्रस्तुत किये गये कार्य की जांच करती हैं भयवा व्यक्तिगत रूप से साक्षात्कार करती हैं। परीक्षा के इन रूपों को प्रायः उच्च पदों पर नियुक्ति करते समय प्रयुक्त किया जाता है। कमी-कमी इनका प्रयोग उन पदों के लिए भी कर लिया जाता है जिनके प्रत्यागियों की संख्या सीमित तथा कम हो। परीक्षाएँ प्रतियोगी भी हो सकती हैं और और-प्रतियोगी भी। दूसरी प्रकार की भर्षात् और-प्रतियोगी परीक्षाओं का प्रचलन अपेक्षाकृत अधिक है। जहाँ योग्यता व्यवस्था औपचारिक रूप से कायम रहती है वहाँ भी प्रायः इसका व्यवहार देखा जा सकता है। फिर भी एक सामान्य नियम के अनुसार जहाँ नियुक्ति का आधार योग्यता व्यवस्था को बना दिया गया है वहाँ परीक्षा का रूप यथासम्भव प्रतियोगी होना चाहिये क्योंकि जब तक तुलना नहीं की जायेगी तब तक संबंधीष्ट का निर्णय नहीं लिया जा सकता। कुछ अपवादों में प्रतियोगिता व्यवस्था को टुकराया भी जा सकता है।

उम्मीदवार के बौद्धिक स्तर की जांच की जाती है और यह ज्ञात किया जाता है कि उसमें नई चीज सीखने की योग्यता एवं क्षमता है भयवा नहीं है। किसी भी पद पर नियुक्ति करते समय व्यक्ति की मेडीकल जांच करना भी परम आवश्यक समझा जाता है। यह कहा जाता है कि यदि कोई व्यक्ति नगर सरकार के कार्यों को सम्पन्न करने में शारीरिक रूप से असमर्थ हो भयवा असमर्थ होने के लिए सम्भावित हो, उसे किसी पद पर नियुक्त करना उपयुक्त न रहेगा। यदि ऐसा कर दिया गया तो वह पदाधिकारी समय-समय पर बीमारी की छुट्टियां मांगता रहेगा इस प्रकार कुल मिलाकर यह सगठन के अन्य कर्मचारियों के मोरेल को नीचा गिरायेगा। इस प्रकार नियुक्ति से पूर्व यदि मेडीकल परीक्षा ले ली जाये तो इससे ऐसे लोगों को बाहर ही रखा जा सकेगा जो कि शारीरिक दृष्टि से अयोग्य हैं। मजदूर, पुलिसमैन तथा अग्निरक्षक आदि के पदों के लिए डाक्टरों की जांच अत्यन्त महत्वपूर्ण समझी जाती है। यह मेडीकल परीक्षा साधारण रूप से ली जाने वाली मेडीकल परीक्षा से कुछ भिन्नता रखती है। यह न केवल शारीरिक अयोग्यता की जान-

कारी के लिए ही नहीं बल्कि आर्थिक नर्त के माध्य के लिये भी उपयोगी रहती है।

मर्तो करते समय प्रत्यागो के परिवार के बारे में भी आवश्यक जानकारी प्राप्त करनी होती है। आवेदन पत्र में दिव्य अनुरोध प्रश्नों के आधार पर एक अन्य प्रकार से यह जानकारी प्राप्त किया जाता है कि प्रत्यागो कमी जल, मरहा है क्या नहीं। जहाँ तक पुष्टिमें एक विज्ञान अधिकारी की नियुक्ति का प्रश्न है, उसे करते समय परिवार संबंधी जानकारी विशेष रूप से की जाती है। उच्च प्रत्यागो एक व्यावसायिक पदों पर नियुक्ति के लिए उम्मीदवारों का कुछ अन्य सहायक सूचनाएँ भी प्रदान करना होती है। व प्रत्येक व्यावसायिक सहयोगियों के प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करती है। इस प्रकार की व्यवस्था का निष्पादन रूप से महत्व है और यह महत्व इसलिए है कि इससे माध्यम से कई एक अनुपपुत्र सेवाओं का प्रदान से रोका जा सकता है।

प्रतिपाल पदों के लिए जब उम्मीदवारों की जानकारी जाती है तो पहले परीक्षाओं की एक श्रृंखला को अपनाना पड़ता है। जो सचता है कि एक लिए शिक्षा का अनुभव का सुधारण, लिखित परीक्षा, मौखिक परीक्षा, परिवार सम्बन्धी प्रश्न, आर्थिक प्रश्न आदि सभी प्रश्नों प्रश्नों इनमें से कुछ को अपनाना पड़े। जब एक पद पर नियुक्ति करने के निर्णय में मौखिक साक्षात्कार द्वारा महत्वपूर्ण योगदान दिया गया है तो इस निर्णय के विरुद्ध पण्डित भी की जा सकता है। इस प्रकार की व्यवस्थाओं की समरीकी नगरों में कम प्रचारित रूप प्रदान किया गया है।

साक्षात्कार एक सुलझान करना आवश्यक तकनीकी मानने होते हैं। इनका सम्बन्ध करते समय पर्याप्त सावधानी बरतनी होती है तथा मनोवैज्ञानिक रूप से माध्य बढ़ा जाता है। एक अच्छे परीक्षा व्यवस्था में कुछ गुण हान पाहिए। उदाहरण के लिए यह बंध होना चाहिए प्रमाण इसके द्वारा यह कुछ माध्य लिया जाये जिस माध्य इसका अर्थ है, यह विवरणनीय होना चाहिए प्रमाण यदि एक ही व्यक्ति या समूह पर इसे बार-बार किया जाये तो इसके समान परिणाम हों; इसका स्वीकरण होना चाहिए प्रमाण कठिन प्रक्रियाओं को प्रत्येक रूप से देना चाहिए। इन विवरणियों से पूर्ण परीक्षा प्रणाली की रचना एवं प्रशासन करना कोई आसान काम नहीं है। इस कार्य को करने के लिए विशेषज्ञों की आवश्यकता होती है। इसके लिये सेवीयन, संचालक, मुख्य परीक्षक, नागरिक सेवा प्रायोग के अधिकारी या अधिक उपयुक्त रहेगा। ये कार्य करना होता है तथा किसी एक निर्णय पर पहुँचना होता है। प्रायः एक बात का समर्थन किया जाता है कि परीक्षा की प्रणाली के सम्बन्ध में यदि विभागों से भी विचार-विनिमय कर लिया जाये तो अधिक उपयुक्त रहेगा। जब परीक्षा लेने का कार्य सम्पन्न हो जाता है तो सेवीयन अधिकारियों को प्रमाण के आधार पर उम्मीदवारों की एक सूची बनानी होती है। व्यक्तिगत को रजिस्टर में इसी क्रम से रखा जाता है जिसने उन्होंने नम्बर प्राप्त किया है।

प्रमरीकी नगरों में एक सामान्य नियम यह है कि, नियुक्तिकर्ता सहाय इस सूची के शीर्ष पद दिए गए तीन नामों में से एक का चयन कर लेती है।

इस व्यवस्था में नियुक्तकर्ता निकाय को भी थोड़ी स्वेच्छा की शक्ति या प्राप्त हो जाती है। कुछ नगरों में केवल एक का ही नियम अपनाया जाता है अर्थात् वे शिलर पर विराजित नाम को ग्रहण कर लेते हैं। दोनों ही व्यवस्थाओं के अपने लान तथा उपयोगितायें हैं। प्रथम व्यवस्था नियुक्तकर्ता सभा को कुछ स्वेच्छा के अधिकार मौपती है तो दूसरी व्यवस्था में परीक्षा की प्रक्रिया पर अधिक विश्वास किया जाता है और इससे उच्च स्तर प्राप्त उम्मीदवार को भी 'संरक्षण' प्राप्त होता है। योग्यता के आधार पर प्रत्याशियों की जो पहू सूची बनाई गई है, वह तीन या चार वर्ष तक कार्य करती है अथवा उसे कभी भी बदला या रद्द किया जा सकता है।

प्रमाणिकरण की प्रक्रिया में अनेक अवसर ऐसे आते हैं जब कि योग्यता व्यवस्था को समाप्त किया जा सकता है, उसकी सारमा का हनन किया जा सकता है। उदाहरण के लिए यह सम्भव है कि राजनैतिक दृष्टिकोण रखने वाला केन्द्रीय सेवोवर्ग अधिकरण वर्तमान सूची को असामयिक मौपित कर दे अथवा उसको नई परीक्षाओं के लिये असम्बद्ध बता दे ताकि वह ऐसे व्यक्तियों को सूची में स्थान प्रदान कर सके जिनको वह करना चाहता है। ज्यों-ज्यों योग्यता व्यवस्था अधिक स्वीकृत होती जा रही है त्यों-त्यों ये सब दोष कम होते चले जा रहे हैं। प्रक्रिया में सेवोवर्ग अधिकरणों के सावधानी के साथ संगठित होने से भी पर्याप्त असर पड़ता है।

परीक्षा काल (Probation)—जब एक व्यक्ति का योग्यतम उम्मीदवारों के रजिस्टर से चयन कर लिया जाता है तो उसे साधारणतः परीक्षा-काल के लिए सेवा में प्रविष्ट किया जाता है। यह काल निर्धारित होता है; जैसे छः महीने का। जब यह परीक्षाकाल सगोपजनक रूप से समाप्त हो जाता है, केवल तभी कर्मचारी को नागरिक सेवा का कार्यकाल मिलता है तथा उसके बाद ही उसे नागरिक सेवा नियमों के अनुसार प्रशासित किया जायगा। जन्हीं के आधार पर वे निलम्बित किये जा सकते हैं, हटाये जा सकते हैं या उनके पद की अवनति की जा सकती है। परीक्षा काल का मुख्य उद्देश्य यह है कि कर्मचारी की योग्यताओं को वास्तविक कार्य की सम्पन्नता के प्रसंग में देखा जाये। इस प्रकार यह व्यवस्था एक प्रकार से परीक्षा प्रक्रिया पर प्रतिबन्ध लगाती है। परीक्षा काल तीन या छः महीने से लेकर एक वर्ष तक हो सकता है और कभी-कभी इससे भी लम्बा। यह दुर्भाग्य का विषय माना जाता है कि बहुत कम विभागीय अधिकारी परीक्षा काल का लाभ उठा पाते हैं। उनमें से अधिकांश कर्मचारियों को उसी समय स्थायी मान लेते हैं जब कि प्रथम बार उनकी नियुक्ति की जाती है। सेवोवर्ग अधिकारी चाहें तो इस काल का अधिक से अधिक लाभ उठाने के लिए प्रोत्साहित कर सकते हैं क्योंकि इससे नियमित परीक्षा कार्यक्रमों पर उपयोगी प्रभाव पड़ता है और सेवा में कर्मचारियों का स्तर भी ऊँचा होता है। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिये कुछ सगठन परीक्षाकालीन कर्मचारियों से सम्बन्धित प्रतिवेदन मांगते रहते हैं और अन्तिम रूप से वह प्रतिवेदन मानते हैं जिसमें कि परीक्षाकाल समाप्त होने पर कर्मचारी की स्वीकृति या अस्वीकृति का उल्लेख होता है।

वर्तमान काल में नियुक्ति के इस पहलू का पर्याप्त उपयोग नहीं किया जाता यद्यपि ऐसा करने की वह सामर्थ्य रखता है।

कर्मचारियों का प्रशिक्षण

[The Training of Personnel]

यद्यपि नगरपालिका प्रशासकों द्वारा प्रशिक्षण काल के महत्व को बहुत कम समझा जाता है किन्तु फिर भी ये अधिकारी नगरपालिका सेवकों को प्रशिक्षण प्रदान करने के उपयोग से अनभिज्ञ नहीं हैं। यह सच है कि प्रशिक्षण-कार्यक्रम प्रायः सभी नगरों में पाए जाते हैं किन्तु इनके महत्व एवं उपयोगिता व सम्बन्ध में पर्याप्त विचार-विमर्श जारी है। मि० ब्रोमेज (Bromage) के कथनानुसार कर्मचारियों का प्रशिक्षण सदैव अनिवार्य है, यदि लोक सेवा को प्रभावशाली बनना है।^१ नगरपालिका प्रशासन की अपनी धनेक विशेषताएँ होती हैं। व्यक्ति साधारण-रूप से पुलिसमैन या फ़ायरफ़ाइट की परीक्षाओं में उस समय तक नहीं बैठते जब तक कि वे ध्यतिरिक्त प्रशिक्षण प्राप्त नहीं कर लेते। औपचारिक शिक्षा या अनुभव के द्वारा व्यक्ति अपनी योग्यताओं का विकास कर लेते हैं। इस प्रकार वे कर्मचारी के रूप में अपने आपको स्वीकार्य बना लेते हैं। जब एक व्यक्ति को परीक्षाकाल के लिए नियुक्त किया जाता है तो यह उचित समझा जाता है कि वह पद सम्भालने से पूर्व कुछ प्रशिक्षण प्राप्त कर ले। जब एक कर्मचारी पद को सम्भाल लेता है तो औपचारिक कार्यक्रमों की दब सेवाकालीन प्रशिक्षण कहा जाता है। इस प्रकार प्रशिक्षण के विषय को मुख्यतः दो भागों में विभाजित किया जा सकता है, ये हैं—सेवापूर्व या प्रवेशपूर्व प्रशिक्षण और सेवाकालीन या प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण।

सेवापूर्व प्रशिक्षण का सम्बन्ध लोक सेवा में प्रवेश से पूर्व ही जाने वाली शिक्षा से है। यद्यपि लोकसेवाओं से सम्बन्धित योग्यताओं को विकसित करने के क्षेत्र में शिक्षा व्यवस्था के योगदान को पर्याप्त महत्वपूर्ण बताया जाता है, किन्तु फिर भी सामान्यीकरण करते हुए यह कहा जा सकता है कि नगरपालिका स्तर पर इससे प्राणामिव लाभ होने की सम्भावना कम है। शिक्षा प्रदान करते समय मूलतः भौतिक और सांस्कृतिक विषयों का अध्ययन कराया जाना चाहिए। निम्न पदों के लिए प्रशिक्षण का प्रबन्ध भी भाजकल हाईस्कूलों के व्यापारिक विभागों द्वारा किया जाता है, किन्तु इन कुछ उदाहरणों के ध्यतिरिक्त नगर कार्यों के लिए आवश्यक कुशलता का विकास रोजगार प्राप्त करने के बाद विभागीय पर्यवेक्षण में ही किया जाना चाहिए। वैसे वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार कालेजों एवं विश्वविद्यालयों में विद्यार्थियों को लोकसेवा के लिए तैयार करने में अधिक रुचि ली जाती है। यद्यपि इनके अधिकांश प्रयासों का लक्ष्य सधीय सेवा की ओर रहता है किन्तु फिर भी नगरपालिका सेवा की ओर भी ध्यान दिया जाता

1 "The training of employees is always a must if the public service is to be effective."

—A. W. Bromage, op. cit., P. 350

है। इन कार्यक्रम का मुख्य उद्देश्य - प्रशासकीय - एवं स्टाफ के सेवावर्ग का विकास करना है। इसमें धर्म-शास्त्र, राजनीति-शास्त्र, लोक प्रशासन, मनोविज्ञान, न्याय-शास्त्र, सांख्यिकी, आदि विषयों पर जोर दिया जाता है। विभागों, मेनेजोटा, कैंसोनिआ, आदि विश्वविद्यालय इस प्रकार के कार्यक्रमों में नेतृत्व करते हैं। जो स्कूल ओकमेवा में विद्यार्थियों को विकसित करने के कार्यक्रम अपनाते हैं वहां नगर का यह उत्तरदायित्व रहता है कि वह इन स्कूलों के संबंध में विद्यार्थियों को अपनी ओर आकर्षित करे। ऐसा करने के लिए वर्तमान वेतन क्रम, सेवा की शर्तें एवं भर्ती का कार्यक्रम आदि में परिवर्तन करना होता है। यह भी आवश्यक समझा जाता है कि नए कर्मचारियों को तथा विशेष ज्ञान एवं कौशल वाले स्थायी कर्मचारियों को प्रशिक्षित किया जाए, तभी वे अपनी सेवाओं को अधिक मूल्यवान् सिद्ध कर सकते हैं।

प्रशिक्षण का दूसरा रूप सेवाकालीन प्रशिक्षण है। कुछ समय पूर्व तक नगरपालिकाएं अपने भर्ती कार्यक्रम को स्कूलों से सम्बद्ध रखती थीं। वे कर्मचारियों की योग्यता के अन्तर्गत उच्च प्रशिक्षण से भी स्थान देती थीं और कम योग्यताओं वाले उम्मीदवारों को नगरपालिका में लेने के लिए बहुत कम प्रयास किया जाता था। बाद में यह कार्य यह महसूस किया जाने लगा कि सेवापूर्ण प्रशिक्षण हो पर्याप्त नहीं होता। यदि एक नगरपालिका में प्रशिक्षण के लिए पर्याप्त संसाधन नहीं हैं तो नए कर्मचारियों को प्रशिक्षण के लिए भेजना पड़ेगा।

नए कर्मचारियों के लिए दिया जाने वाला प्रारम्भिक प्रशिक्षण अनिवार्य होता है। हो सकता है कि उसे कुछ विशेष कर्तव्यों से सम्बन्धित थोड़ा-बहुत वर्णन किया जाए बशर्ता उसके लिए एक निश्चित कोर्स प्रारम्भ किया जाए। यह दो दिन से लेकर दो माह तक चल सकता है। इस काम में कर्मचारों द्वारा नगर और विभाग के सम्बन्धन से सम्बन्धित आवश्यक विशेष ज्ञान प्राप्त किया जाता है।

विशेष ज्ञान का प्रशिक्षण प्रायः बड़े नगरों के फ़ायन एवं पुलिस विभागों में पाया जाता है। नए भर्ती किए गए लोगों के लिए व्यवसाय सिखाने की प्रणाली प्रशिक्षण का एक रूप है। जब एक कर्मचारी को परोक्षाकाल में कुछ कर्तव्य या निरीक्षण का दायित्व सौंपा जाता है तो उस पर पर्याप्त पर्यवेक्षण रखा जाता है। उसके बाद उनकी परोक्षा तो जाती है ताकि यह ज्ञात जा सके कि इस काल में वह कितना सामान्यतः हुआ। उसे बारो-बारो से कुछ विभागों में कार्य करने के लिए कहा जाएगा। इस व्यवस्था द्वारा वह सम्पूर्ण संगठन के व्यापक चित्र से परिचित हो जाएगा और यह भी ज्ञात कर सकेगा कि वह कहाँ सम्प्रेषणक रूप से कार्य कर सकता है। नगरों में प्रशिक्षण के उस रूप का अधिक विकास हुआ है जो कि कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए दिया जाता है। इसे हम पदोन्नति के लिए प्रशिक्षण भी कह सकते हैं। कभी-कभी यह कार्य केवल तुरन्त द्वारा ही किया जाता है किन्तु अनेक उदाह-

रणों में यह सामुदायिक प्रयासों का परिणाम है। मयूरी के राज्य संघ ने पुष्पिष्ठ प्रतिरक्षाक पादि के केहीय एवं क्षत्रिय स्कूल खोलने में परीक्षा सक्षमता दिखाई है। नगर प्रबन्धकों के अनुरोधों से संघ ने नगरपालिका प्रविधियों के लिए एक गस्थान स्थापित किया है जो कि नगरपालिका विद्यालय नियोजन, सेवोपय, धर्म, पुलिस पादि कार्यों में बाकर हाथ मध्यस्थ हो मुद्रिया प्रदान करता है। कुछ उदाहरण ऐसे भी हैं जहाँ कि नगरपालिका राजदौ के साथ घपसा राजदौ या निम्नविद्यालय के साथ मिल कर कार्य करती है।

प्रविधियों का सुयोग्य विषय चाहे कुछ भी किन्तु इनका प्रयोजन करना काम करने वालों तथा कर्मचारियों का सम्पूर्ण श्रम व्यावहारिक विषयवस्तु से होता है जो कि व्यवसाय के साथ प्रत्यक्ष रूप से सम्बन्धित होता है। जहाँ कहीं क्षत्रीय स्कूलों में स्थानीय इकाइयों के प्रतिनिधि होते हैं वहाँ अध्यापन क तरीकों का विषय भी ध्याननिहित रहता है ताकि प्रविधियों प्राप्त करने के बाद नगरपालिका अपने विद्यालय में बधाए सम्मानित कर सकें। यद्यपि यह एक निर्विवाद तथ्य है कि प्रविधियाँ व्यावहारिकतापूर्ण उपयोगी एवं महत्वपूर्ण होती हैं किन्तु वस्तु स्थिति को देखते हैं नगरपालिका होता है कि धनहीन नगरों द्वारा विभिन्न कार्यकार्यों का पूरा-पूर ध्यान नहीं उठाया जा रहा है। अधिकांश नगर नगरपालिकाओं को प्रविधियों प्रसार करना मुख्य कार्यकारिका एवं विभागाध्यक्ष का उत्तरदायित्व है। पुलिस सेन को प्रविधियाँ प्रसारित करना पुलिस के प्रमुख का उत्तरदायित्व है जो कि इसे मेजर या प्रबन्धक के निरीक्षण में रख कर पूरा करता है। इसी प्रकार धर्म रक्षक को धर्म प्रमुख से निर्देशन व सहायता रहकर ही अच्छी प्रकार प्रवर्धित किया जा सकता है। यद्यपि प्रविधियों कर्मचारियों को प्रवर्धित करने सम्बन्धित करने लगे मुद्रियजनक बनाने के लिए राष्ट्रीय प्रविधियाँ अधिकारियों को मनीषण क्षमिकारण में रखा जा सकता है किन्तु मुख्य उत्तरदायित्व हमेशा स्थानीय-अधिकारियों का ही होता है। जो नगर अपने कर्मचारियों को निरन्तर प्रवर्धित क्षम के लिए प्रत्येक प्रकार में प्रोत्साहित करता है वह अनेक प्रकार से लाभान्वित होता है।

प्रत्येक निकाय के लिए निश्चयेत यह एक उपयोगी बात है कि उसके कर्मचारी अधिक जागरूक और बुद्धिमान हों तथा वे अपने काम में अधिक रुचि लें। प्रत्येक विभाग को इस क्षेत्र में प्रवृत्ति के लिए पर्याप्त प्रयास करना चाहिए। जब एक संगठन के कर्मचारी अपने नियमित-कार्यों के प्रतिरिक्त समय में अध्ययन के लिए एक साथ बाकर मिलते हैं तो वे एक दूसरे का प्रबुद्ध प्रकार समझते लगते हैं और इस प्रकार एक उच्च मोरेल (Morale) की स्थापना होती है। इसके प्रतिरिक्त एक कर्मचारी अपने स्वयं के विविध कर्मचारियों द्वारा की गई प्रवृत्ति से प्रेरित होता है। एक विभागीय अध्यक्ष को चाहिए कि वह कर्मचारी को ऐसे स्थान पर रखे जहाँ कि वह अधिक से अधिक प्रबुद्धी प्राप्त कर सकें। प्रविधियों के द्वारा व्यक्तियों को उच्च स्तर के लिए पदोन्नति के हेतु अधिक योग्य बनाया जा सकता है। प्रविधियों के द्वारा नगर कर्मचारियों को प्रतिरिक्त योग्यता प्रदान की जाती है। विशेष-विधि भी समय-काल में लाया जा सकता है। प्रविधियाँ अधिकारियों के द्वारा

में अमरीकी नगरों की उदासीनता के पीछे अनेक कारण हैं। उनमें से एक यह है कि इसको एक सर्वांगीण व्यवसाय माना जाता है। कुछ विचारकों के मतानुसार यह आपत्ति मिश्रण्यता के समस्त विचारों पर आधारित है। प्रतिष्ठान के विभिन्न पहलुओं पर पर्याप्त विचार किया जाना जरूरी है।

कई बार यह प्रश्न किया जाता है कि प्रतिष्ठान का रूप सामान्य होना चाहिए अथवा विशेष; इस प्रश्न का उत्तर देते हुए विशेष प्रतिष्ठान का प्रायः समर्थन दिया जाता है किन्तु इस समर्थन का आधार क्या है, यह स्पष्ट नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त कुछ अन्य प्रश्न भी हैं। उदा-

करेगी कि कर्मचारियों की कितनी व्यावसायिक एवं कार्य सम्बन्धी प्रतिष्ठान प्रदान किया जाता है।

कर्मचारियों का मूल्यांकन

[Rating and Evaluation of Employees]

नगरपालिका के सेवीयन प्रशासन में कर्मचारियों की कार्य सम्पन्नता का मूल्यांकन नियमित रूप से औपचारिक सेवा मूल्यांकन प्रक्रियाओं द्वारा किया जाता है। सेवा या कार्यकुशलता का मूल्यांकन सेवीयन प्रशासन का एक मूल्यवान् हथियार समझा जाता है। यह हथियार कर्मचारियों की प्रति में प्रभाति उनकी पदोन्नति, स्थानान्तरण एवं प्रगति में उपयोगी होता है। इसके द्वारा कर्मचारी को उसकी गतिविधि में उठने तथा उन्हें ठीक करने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है, साथ ही नागरिक सेवाओं को उनके उच्च अधिकारियों के स्वेच्छाचारी व्यवहार से बचाया जाता है। एक समय सेवा के मूल्यांकन को अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य माना जाता था। इसलिए इसके कई एक रूपों की स्थापना की गई। वर्तमान समय में मूल्यांकन के इन रूपों को पर्याप्त सावधानी के साथ प्रयुक्त किया जाता है। यद्यपि अधिकतर विचारकों को स्थित व्यवस्था के प्रति भी संतोष नहीं है। सेवा का मूल्यांकन देतन में वृद्धि करने के लिए भी एक पथ-प्रदर्शक का काम करता है।

मूल्यांकन की उपर्युक्त समस्त प्रक्रियाएँ पर्यवेक्षणकर्ता के कर्मचारियों को मूल्यांकित करने की प्रक्रिया को सुधारते हैं। इसके अतिरिक्त कर्मचारी अपने कार्यों की सम्पन्नता का स्तर अच्छा बनाने के लिए भी प्रोत्साहित होते हैं। यदि सेवाओं का मूल्यांकन सही प्रकार किया जाए तो इससे भर्ती एवं परीक्षा के तरीकों के भीक्ष्य पर रोक लगाई जा सकती है। औपचारिक सेवा मूल्यांकन व्यवस्था के अधीन पर्यवेक्षणकर्ताओं को एक निर्धारित फार्म के अनुसार कर्मचारियों की कुशलता को देखा जाता है। कर्मचारियों के कार्यों का मूल्यांकन करते हुए पर्यवेक्षणकर्ता यह देखता है कि क्या कार्य प्रसाधारण रूप से अच्छी प्रकार सम्पन्न किया गया है या अच्छी प्रकार सम्पन्न नहीं किया गया है या सामान्य उत्पादन है या सीमित परिणाम है या पर्याप्त उत्पादन है अथवा कार्य असंतोषजनक है। प्रत्येक कर्मचारी के विभिन्न कार्यों को

इही मापदण्डों के आधार पर धरक जाता है और तब पुन मिलाकर एक नतिम निष्कर्ष निकाला जाता है। यह निष्कर्ष कर्मचारी की सम्पन्नता का सन्तोषजनक भी बना सकता है और सत्यन्त कार्यकुशल भी। इस प्रकार का मूल्यांकन करने के बाद यह बताया जा सकता है कि कर्मचारी मद्तिव्य है या स्पष्ट, सर्वोच्च है, या सन्तोषजनक है या सन्तोषजनक त भी कम है, यथवा, सम्पन्न किए जाने वाले कार्य के लिए निश्चय ही अनुपयुक्त है।

एक कर्मचारी को इस प्रकार मूल्यांकित करने के प्रतिरिक्त उसके कुछ गुणों तथा व्यवहार की निवेपताओं को भी देखा जाता है। उदाहरण के लिए पर्यवेक्षणकर्ता इस बात की जाच करता है कि कर्मचारी उत्तरदायित्व को स्वीकार करता है यथवा नहीं, वह आसानी से नाराज होता है या नहीं, उसमें आरक्षण, विमर्श की व्यवस्था है यथवा नहीं है। डा एम. डी. व्हाइट (Dr. L. D. White) ने सेवा के मूल्यांकन को तीन मौलिक प्रकारों में समूहीकृत किया है। जहाँ तक उत्पादन धर्मिलेख का सम्बन्ध है, यह उद्योगों में प्रायः प्रयुक्त किया जाता है किन्तु सेवा में यह सरलता से प्रयुक्त नहीं होता। यहाँ केवल प्रचलित कार्यों में ही इसका प्रयोग किया जा सकता है, जैसे, मशीन का संचालन या कतकें पद के कार्य, आदि मानचित्र (Graphic scale) के आधार पर धनेक गुणों की मापा जा सकता है और जनन योग्यता के स्तर की मापा जा तय किया जा सकता है। मूल्यांकनकर्ता उचित मात्रा का निरीक्षण करता है। इस प्रक्रिया का सबसे बड़ा दुर्गुण यह है कि यह गुणों पर ही धरने की केन्द्रित कर लती है और सम्पूर्ण व्यक्ति का विश्लेषण करने की ओर ध्यान नहीं देती। यदि व्यक्ति के गुणों एवं बौद्धिक स्तर का भी पता लगा लिया जाये तो मूल्यांकनकर्ता को इससे पर्याप्त सहायता प्राप्त होती है और इस सहायता के परिणामस्वरूप वह अच्छी प्रकार से विषयगत निर्णय ले पाता है। सेवा का मूल्यांकन करने का भाग में जो समस्याएँ घाती हैं वे भी बहुत कुछ ऐसी ही होती हैं जैसी कि परीक्षा प्रणाली तैयार करने में घाती हैं। मूल्यांकनकर्ता प्रशिक्षण प्राप्त व्यक्ति होना चाहिये। यह प्रक्रिया इतनी सरल हो कि मूल्यांकन करने वाला तथा किया जाने वाला दोनों ही प्रक्रिया के परिणामों में परिचित हो सकें। मूल्यांकन का परिणाम प्रभावित व्यक्ति को बता दिया जाता है ताकि वह अपनी कमजोरियों से परिचित हो सके और उनमें सुधार का प्रयास कर सके।

मूल्यांकन करने के सभी तरीकों में कुछ बन्तनिहित कठिनाइयाँ रहती हैं। मानवीय प्रवृत्ति के अनुसार मूल्यांकनकर्ता का बाधपूर्ण दोष (स्वाभाविक है। चाहे कैसी भी कायवी व्यवस्था कर ली जाये किन्तु इस मानवीय कमजोरी को दूर नहीं किया जा सकता। विभिन्न मूल्यांकनकर्ताओं का मूल्यांकन करने का मापदण्ड भी घतन-बलन होता है। वे म धारण बुद्धि वाले कार्यकर्ताओं की प्रायः आलोचना करते पने जाते हैं। मूल्यांकन की प्रक्रिया इस बात की माग करती है कि सेबीन्ग्राम प्रतिकरण, मुख्य कार्यवाहिका, विमर्श प्रत्यक्ष एवं पर्यवेक्षणकर्ता आदि के बीच समन्वय स्थापित किया जाये। मूल्यांकन के समस्त तरीकों को निषेधात्मक रूप में प्रयुक्त करने की प्रवृत्ति सकारात्मक रूप में प्रयुक्त करना चाहिए तथा वह पर्याप्त मूल्यांकन

समस्याओं के कारण यह नहीं समझा जाना चाहिए कि इनका कोई महत्व ही नहीं होता। इनमें सदैव ही घालोचना की जा सकती है तथा इनको बुरा मला कहा जा सकता है। औपचारिक एवं नियमित रूप से किया गया मूल्यांकन कभी-कभी और अनियमित रूप से किये गये मूल्यांकन की अपेक्षा अधिक भ्रष्टा समझा जाता है। इन मूल्यांकनों का एक महत्वपूर्ण योगदान यह होता है कि ये ऐसे उम्मीदवारों का उल्लेख कर देते हैं जो कि सामान्य रूप से पर्यतोपजनक होते हैं।

पदोन्नति व स्थानान्तरण की समस्या

[The Problem of Promotion and Transfer]

पदोन्नति की समस्या सेबीवर्ग के प्रश्न का एक महत्वपूर्ण पहलू होता है। जब तक इस पहलू की ओर पर्याप्त ध्यान नहीं जाता तब तक सेबीवर्ग की अन्य समस्याओं की सतोपजनक रूप से हल करना कठिन बन जाता है। उदाहरण के लिये इससे मोरेल पर बुरा असर पड़ सकता है, योग्य प्रगति इन पदों की ओर आकर्षित न होने, पदाधिकारी अपने कार्यों में अधिक रुचि न लेने तथा अपने कार्यों को धीरे-धीरे छोड़ देने के कारण केवल सामयिक समायोजन का साधन बनाये गए। यद्यपि जब तक और कहीं जगह नहीं मिलती तब तक के लिये वे इनको अपनाया जाये और जैसे ही उनको भ्रष्टा पद कहीं प्राप्त हुआ वे इस पद को छोड़ देंगे। इस प्रकार जहाँ पदोन्नति के लिये कर्मचारियों को अवसर प्राप्त नहीं होते, वहाँ का स्टाफ प्रायः स्थायी नहीं होता।

इस प्रकार पदोन्नति का प्रश्न पर्याप्त महत्वपूर्ण है, और यही कारण है कि प्रत्येक संगठन द्वारा इस पर विचार किया जाता है। यह कहा जाता है कि यदि पदोन्नति के प्रश्न की ओर पर्याप्त ध्यान न दिया गया और इसके लिये परीक्षा व्यवस्था को आधार न बनाया गया तो प्रत्येक विभाग में पदोन्नति के अवसर अनियमित प्रकार के रहेंगे। ऐसी स्थिति में कम योग्यता एवं सामर्थ्य वाले को पदोन्नति कर दिया जायेगा, पहले करने वाले कम-चारियों को हतोत्साहित किया जायेगा और कुल मिला कर कर्मचारियों का मोरेल गिर जायेगा। जहाँ तक सम्भव हो सके, पदोन्नति जहाँ पदाधिकारियों की की जाये जो कि सर्वाधिक समर्थ एवं कार्यकुशल हैं। पदोन्नति की समस्या द्वारा ही महत्वाकांक्षी पदाधिकारियों को संगठन में बनाये रखा जा सकता है। अधिकतर नगरों में विभागीय अध्यक्ष या संचालक के पद पर जिस व्यक्ति को रखा जाता है उसे नागरिक सेवा प्रक्रिया का कोई भी लाभ प्रदान नहीं किया जाता। ऐसे शीर्ष के पदों की आर्थिक दृष्टि से अपवाद ध्यानकर छोड़ा भी जा सकता है क्योंकि यहाँ नीति संबंधी प्रश्न खड़े हो जाते हैं। इसके प्रति-रिक्त यह भी जरूरी है कि मुख्य कार्यपालिका अपने धर्मान्तरणों का चयन अपनी ही मर्जी से करे। इस प्रकार कुछ अपवादों को छोड़कर अन्य पदों पर

नियुक्तियाँ करते समय हा पदोन्नति के व्यवहार को स्पष्ट रूप से उठा दिना जाना चाहिये ।

व्यावहारिक रूप से प्रत्येक नगर को समय-समय पर पदोन्नति का समय का सामना करना होता है । यह समस्या अपनी प्रकृति के अनुसार इतनी उमभी हुई है कि कोई भी उन्नत प्रतिक्रिया इस बात का दावा नहीं कर सकता कि उसने इसे पूरी तरह से सुलझा दिया है । कठिनाई यह है कि सभी कार्यवाहियों को देखते हुए पदोन्नति की सम्भावनाएँ एवं व्यवहार बहुत चौड़े होते हैं । सगठन का रूप पदोन्नति से गुप्त होता है, इससे तथा कुछ एक परम्परागत प्रावधानों के परिणामस्वरूप यह प्रकृति कम रहती है । योद्धा व्यवस्था कबन निम्न वर्गों तक ही सीमित है और बिनामीय थोपियों से बाहर पदोन्नति नहीं हो सकती । इन प्रकार के प्रावधानों के कारण पदोन्नति की यह समस्या और भी अधिक जटिल हो जाती है ।

पदोन्नति की समस्या को और अधिक जटिल बनाने वाला प्रश्न यह है कि पदोन्नतियों पूर्णतः विभाग के अंदर ही हो या बाह्य विभाग के बाहर से । दोनों ही विकल्पों को मानन वाले विचारक हैं जो कि अपने अपने पक्ष में तर्क प्रदान करते हैं । दोनों तरीकों से अपने दोष एवं गुण बताते हैं जिनका कि अपने समर्थन के दूसरे के विरोध के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है । इस सम्बन्ध में मि० मैककोकले (MacCoshie) का कहना है कि यदि बचन एवं प्रशिक्षण के वायक्य पर्याप्त हैं तो अनक बार आन्तरिक पदोन्नति एक गणोपजनक उत्तर रहती है, यद्यपि अपने प्रभावों के लिए भी व्यवस्था की जाना चाहिये ।^१

जब एक नगर द्वारा पदोन्नति परीक्षाओं के माध्यम से उच्च पदों पर नियुक्तियाँ की जाती हैं तो ऐसी स्थिति में वे पद जिन पर उन्हीं लोगों के लिए भर्त रहते हैं या कि पहले ही सेवा के अन्तर् कार्य कर रहे हैं । किन्तु जब उच्च पदों पर भर्ती के लिए सेवा हो बाहर के योग्य व्यक्तियों को भी उपयुक्त सम्झा जाता है तो इसे एक खुली सेवा का नाम प्रदान किया जाना है । जैसा कि पहले भी कहा जा चुका है, इन दोनों के पक्ष और विपक्ष में तर्क दिए जाते और दिये जा सकते हैं । पदोन्नति द्वारा भर्ती से सगठन के कर्मचारी का नैतिक चरित्र और प्रोत्साहित करने में सहायता मिलती है किन्तु इससे वे जो वे व्यक्ति प्रतापन के बाहर रह जाते हैं जो कि पहले ही ही नगर सरकार के कर्मचारी नहीं हैं । जहाँ तक खुली सेवा का प्रश्न है, इसके द्वारा वर्तमान कर्मचारियों के बीच 'ओरेन' की समस्या पैदा कर दी जाती है । कई एक विचारकों का मत है कि इस सम्बन्ध में उचित तरीका यही रहेगा कि उच्च पदों पर नियुक्ति करते समय सगठन के अंदर से ही पदोन्नतियों की जानी चाहिये । यदि किसी परिस्थिति में सगठन के अन्तर्गत योग्य कर्मचारी न मिल

पाये तो उसे अंधाधुनिक के रूप में समझा जा सकता है। नीचे के पदों पर जो जाने वाली नियुक्तियों में पदोन्नति की व्यवस्था का अनुपात कम-से-कम होना चाहिए।

जब हम यह मानते हैं कि पदोन्नति द्वारा जो जाने वाली नियुक्तियों का अपना महत्व है तो इस सम्बन्ध में एक अन्य प्रश्न यह उठता है कि पदोन्नति का आधार क्या होना चाहिये। कुछ लोग यह कहते हैं कि कर्मचारियों के वर्तमान पदों का अभिमुख देख कर उसके आधार पर सेवा का मूल्यांकन करना पदोन्नति के लिये कोई सतोपजनक आधार नहीं है। उनके द्वारा यह तर्क दिया जाता है कि यदि एक कर्मचारी ने अपने पद पर सतोपजनक रूप से कार्यों को सम्पन्न किया है तो इसका अर्थ यह कदापि नहीं होता कि वह अधिक योग्यता एवं कार्यपालिका क्षमता की मांग करने वाले अन्य पद पर भी इसी प्रकार सतोपजनक रूप से कार्य करता रहेगा। सेवा का मूल्यांकन यद्यपि कुछ महत्व रखता है किन्तु इसे एकमात्र आधार नहीं बनाया जा सकता। इनके साथ-साथ पदोन्नति की परीक्षाएँ भी होनी चाहिये, केवल वरिष्ठता के आधार पर भी पदोन्नति नहीं की जानी चाहिये। तुलनात्मक परीक्षाएँ पदोन्नति के लिये योग्यता को निर्धारित करने हेतु की जाती हैं। ये प्रायः सम्पन्न किये जाने वाले कार्यों से सम्बन्ध रखती हैं इनलिये पद सम्बन्धी विशेष ज्ञान की मांग करती हैं।

पदोन्नति से सम्बन्धित एक दूसरी समस्या यह है कि पदोन्नति करने वाली सत्ता का दृष्टिकोण क्या रहता है। यह सत्ता प्रायः विभागीय अधिकारियों पर अविवश करती है क्योंकि वे राजनैतिक पक्षपात से पूर्ण होते हैं। कुछ नगर परिषदों द्वारा पदोन्नति करने की सत्ता कानूनी रूप से नागरिक सेवा आयोग को सौंप दी जाती है। बड़े विभागों में इस प्रकार के दूरस्थ नियंत्रण के प्रति समतापूर्ण रहना स्वाभाविक होता है। ऐसी स्थिति में एक आदर्श तरीका यह रहेगा कि दोनों ही कार्यालयों के बीच सहयोग स्थापित कर दिया जाय। इस प्रकार का सहयोग स्थापित करना अधिक कठिन नहीं रहेगा क्योंकि सेवीयर्ग कार्यालय नगरपालिका सचिव का एक अभिन्न भाग होता है। इस प्रकार सेवीयर्ग अधिकरण द्वारा पदोन्नति की परीक्षाएँ की जा सकती हैं और इसके प्रनितियों को विभागीय अधिकार के लिये प्रस्तुत किया जा सकता है जो कि अन्तिम निर्णय लेगा। पदोन्नति के विभिन्न आधारों का वर्णन किया जाता है और इनका प्रयोग अलग-अलग अधिकार क्षेत्रों के लिये दिया जाता है।

कुछ नगरों में वरिष्ठता के अन्तर्गत किन्तु कठोर नियमों को लागू किया जाता है। इसके लाभ स्पष्ट होते हैं किन्तु फिर भी इससे उत्पन्न होने वाले दुष्परिणाम भी प्रभाव नहीं हैं। एक कार्य पर सम्बन्ध समय तक कार्य करने का अर्थ यह नहीं होता कि सम्बन्धित व्यक्ति अन्य पद के कठिन कार्यों को सम्पन्न करने की भी योग्यता रखता है। इस प्रकार की व्यवस्था महत्वाकांक्षी युवकों को निराश कर सकती है जो कि अपेक्षाकृत अधिक योग्य हैं। कुल मिला कर सभी उपायों के परिणाम हों यह सोचने के लिए बाध्य करते हैं कि पदोन्नति प्रणाली पर ही हमें विश्वास करना चाहिए। इसके साथ ही अन्य तरीकों

का भी सहयोग किया जा सकता है। परीक्षाओं के आधार पर ज्ञान और क्षमताओं को निर्धारित किया जा सकता है किन्तु इसके अनुपूरक ऋ रूप में व्यक्ति के गुणों से सम्बन्धित व्यक्तिगत निर्धार को भी महत्व प्रदान किया जाना चाहिए। उनसे भी पर्याप्त महापता मिल सकती है। कुछ वर्ष पूर्व सेवा मूल्यांकन को बहुत कुछ साकश्रियता प्राप्त थी और इसलिए संगठनों ने इसे न केवल पदोन्नति का आधार बनाया किन्तु अन्य कई प्रकार के समायोजनों का भी प्रतीक बनाया। वर्तमान समय में सेवा मूल्यांकन द्वारा महत्वपूर्ण योगदान दिया जाता है किन्तु पदोन्नति जैसे महत्वपूर्ण कार्य का यह एक मात्र आधार नहीं है। यह अन्तिम निर्णय पर पहुँचने के लिए केवल निर्देशन प्रदान करता है।

छोटे स्तरों में पदोन्नति का एकमात्र मापदण्ड प्रायः उच्च परिवारियों का व्यक्तिगत निर्णय होता है। यह तरीका अधिक उच्च कर या संगठित नगरपालिकाओं में भी प्रयुक्त होना रहता है। वर्तमान समय में यह प्रक्रिया अपरिहार्य बन गई है किन्तु इसके साथ ही अन्य तरीकों के महत्व का भी ध्यान नहीं रखा जा सकता। यह कहा जाता है कि पदोन्नति का एक आदर्श प्रत्यक्ष में सेवा अधिकारी, सार्वजनिक, परीक्षाओं में प्रदर्शित ज्ञान, व्यक्तिगत उद्यमिता एवं परिष्कृत चारित्रिक गुणों को मापन रूप में महत्वपूर्ण समझा जायेगा। पदोन्नति का मापदण्ड चाहे कुछ भी रहा जाये किन्तु जब नगरपालिका के कर्मचारियों की संख्या अधिक हो जाती है तो इस प्रक्रिया में कठिनाई पाली हो गई और यह सब करना मुश्किल हो जाता है कि कितने कर्मचारियों को किन्ते समय तक उच्च पद के उद्युक्त समझा जाये और उन्हें अवसर प्रदान किया जाये।

स्थानान्तरण की प्रक्रिया भी अपना महत्व रखती है। यह एक ऐसा तरीका है जिसे कर्मचारियों के हित एवं व्यक्ति दोनों के ही साधन के रूप में प्रयुक्त किया जा सकता है। स्थानान्तरणों का एक स्पष्ट एवं सामान्य कारण कर्मचारी एवं उनके तात्कालिक उच्च अधिकारी के बीच मनमुटाव उत्पन्न हो जाना है। जहाँ कहीं यह मनमुटाव आतंकी के द्वारा दूर नहीं किया जा सकता तथा कर्मचारी द्वारा किसी नियम को नहीं तोड़ा गया है तो समस्या का एक मात्र समाधान स्थानान्तरण में ही प्राप्त होता है। स्थानान्तरण का यह अर्थ है कि मि० भंक्रोफ़े का कहना है यह होता है कि एक व्यक्ति को एक पद से उभरे वर्ष एवं केवल श्रृंखला वाले अन्य पद पर परिवर्तित कर दिया जाये।¹ स्थानान्तरण की प्रक्रिया द्वारा व्यक्ति से सम्बन्धित समस्याओं की सुलभता जाना है तथा कर्मचारियों के अन्य समस्याओं की दूर किया जाता है जो कि कभी-कभी अधिक सम्भार न होने हानि भी कार्यकुशलता पर हानिकारक प्रभाव डालते हैं। स्थानान्तरण जब हासिल में भी प्रकटी हो जाता है जबकि एक विभाग का कार्य घट-पट जाये। ऐसी स्थिति में घन्य विभाग के लिए उस विशेष विभाग के कर्मचारी भेज दिये जाते हैं। स्थानान्तरण द्वारा

1. "Transfer refers to shifting an individual from one position to another of the same class and grade."

—Stuart A. MacCorkle, op. cit., P. 171

कर्मचारियों को प्रशिक्षित करने की दिशा में प्रयास दिये जाते हैं। एक महत्वाकांक्षी युवक जिसे कि वर्तमान पद पर रह कर पदोन्नत होने की कोई आशा नहीं है, वह यदि अन्य पद के लिए स्थानान्तरित कर दिया गया तो इससे काफी कुछ घटने या जाना है। उसे नये कर्तव्यों को सम्भाल करने में एक प्रकार से उत्साह भाना है, वह उदासीन नहीं रह पाता।

अनुशासन की समस्या

[The Problem of Discipline]

प्रत्येक संगठन में यह आवश्यक बन जाता है कि उसके कर्मचारियों एवं अधिकारियों के बीच एक अनुशासन रखा जाये। एक छोटी-ईकाई में अनुशासनात्मक मत्ता एक ही व्यक्ति में निहित हो सकती है तथा इसका प्रयोग थोड़ा बहुत औपचारिक रूप से किया जा सकता है। ज्यों-ज्यों संगठन का आकार बढ़ता जाता है स्थान-स्थान ऐसे नियम बनाना जरूरी हो जाता है जिनके द्वारा संगठन को नियंत्रित किया जा सके और जिनसे संगठन के सभी कार्यकर्ता परिचित हो सकें। जब कभी भी संगठन में अकार्यकुशलता बढ़ती है, अधीनस्थता का उत्पन्न किया जाता है, नियमों की तोर्रा जाता है, प्रभेदिकतापूर्ण व्यवहार किया जाता है अथवा अधिक पीकर या अन्य विमो कारणवश कोई गलत व्यवहार करता है तो उसके विरुद्ध औपचारिक रूप में अनुशासनात्मक कदम उठाना जरूरी हो जाता है। इन अनुशासनात्मक क्रियाओं के रूप में नगर सेवा प्रायोगों को लोक सेवा के अतिरिक्त भी व्यापक दृष्टिसे प्राप्त हैं। प्रायः प्रायोग द्वारा ही अन्तिम रूप से यह निर्णय लिया जाता है कि एक तिलम्बित अधिकारी या कर्मचारी को हटा दिया जाना चाहिए अथवा उसे सेवा में पुनः ले लेना चाहिए। योग्यता निदान के प्रारम्भिक समर्थकों ने यह तर्क प्रस्तुत किया कि राजनीति, जाति या धर्म के आधार पर परविमुक्तियों को रोकने के लिए यह शक्ति प्रशासकों के हाथों में न देकर नागरिक सेवा आयोग को दी जानी चाहिए। इसका निर्णय अन्तिम एवं वाध्यकारी समझा जाये। वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार एक कर्मचारी को हटाने या बनावे रखने का निर्णय नगर प्रबन्धक को सौंपा जाता है तथा यह व्यवस्था की जाती है कि इनसे पूर्व प्रायोग या सेवावर्ग मण्डल द्वारा पूरी सुनवाई करली जायेगी, लिए गये निर्णय की प्रतिलिपि मुख्य कार्यपालिका को प्रेषित की जायेगी। इस प्रकार यह व्यवस्था प्रवास करती है कि रोजगार, मोरल एवं अनुशासन के लिए अन्तिम रूप से मुख्य कार्यपालिका को उत्तरदायी बनाया जाये।

अनुशासन की प्रक्रिया में औपचारिक व्यवहार का पर्याप्त महत्व है। जहां कहीं इसके सम्बन्ध में औपचारिक नियम बना दिये जाते हैं वहां भी अधिकांश अनुशासनात्मक क्रियाएँ औपचारिक ही होती हैं। अनुशासनात्मक कार्यवाही के अनेक रूप होते हैं। एक सरल रूप यह भी है कि उच्च अधिकारी द्वारा विशेष कर्मचारी को चेतावनी दी जाती है अथवा उसकी निन्दा की जाती है। कर्मचारी को यह बताया जाता है कि उसने नया गलतियों की थीं तथा उनकी सुधारने के बारे में आश्वासन प्राप्त किया जाता है। अनुशासन का एक यह भी रूप है कि सेवा का मूल्यांकन कम किया जाता है और

इसलिए कमी-कमी परीक्षणों से भी देर हो जाती है। अनुशासन के रूप में जो दण्ड प्रदान किये जाते हैं उनमें सर्वाधिक गम्भीर एक धीपचारिक दण्डों का नाम है—जिना वेतन के निनम्बन, पद भवनति तथा पदविमुक्ति। इन सभी प्रयासों द्वारा कर्मचारी को धार्मिक हानि एवं सम्मान की हानि उठानी होती। इससे इनका प्रयोग सजगता के साथ किया जाना चाहिए। जहाँ वही नगर अधिकारी अपनी सत्ता का प्रयोग करने में बरपोक होते हैं, वहाँ सम्पूर्ण सेवा के मोरस तथा स्तर की हानि होती है। समुक्त राज्य समरोका में विकसित परमार जी के अनुसार सामान्यतः विभागीय अधिकारी को अनुशासनात्मक कार्यवाही करने की शक्ति सौंपी गई है और वह उनका प्रयोग बहुत कुछ अपनी स्वेच्छा से कर सकता है। यह बात विशेष रूप से उन नगरों में गही है जहाँ कि औपचारिक रूप से योग्यता-अवस्था को नहीं धरनाया गया है।

सेवा में एकदमता मान की दृष्टि से तथा कमचारियों की रक्षा के लिए कुछ नगरों में नागरिक सेवा धातुओं की यह शक्ति सौंपी गई है कि वे उन "मेचरियों की असीम गुन मर्के जिन्होंने कि धार्मिक कठोर अनुशासनात्मक कार्यवाही का विषय बनाया गया है। कमी कमी इस प्रकार के प्रावधान प्रायोग का यह अनुमति प्रदान करते हैं कि वह विभागीय अध्यक्ष के निर्णय की पालन मक धोर कर्मचारी का पुन सेवा में प्रविष्ट होने की अनुमति प्रदान कर सक। अब यह सामान्य रूप से स्वीकार किया जाता है कि जब कमचारियों के विरुद्ध कठोर अनुशासनात्मक कार्यवाही की जाती है तो इसकी प्रतिक्रिया अच्छी नहीं होती तथा धीपचारियों पर अधिकारी के नियन्त्रण की प्रक्रिया शक्त रूप में प्रभावित होती है। वर्तमान प्रवृत्तियों के अनुसार अनुशासन के क्षेत्र में उदार नीतियाँ अपनाई जानी चाहियें। इन नीतियों का वर्णन माइल नगर, चार्टर में किया गया है। इस चार्टर के प्रावधानों के अनुसार विभागीय अध्यक्ष को अनुशासन के छोटे-मोटे मामलों में स्वतंत्रता सौंपी गई है किन्तु उसे उस आधार सहित के अनुसार कार्य करना होता है जो कि सम्पूर्ण सेवा के लिये केन्द्रीय सेविका कार्यलय द्वारा बनाई गई है।

यह कहा जाता है कि केवल कुछ मामलों में ही गम्भीर करम उठाना जरूरी रहता है किन्तु अनुशासनात्मक कार्यवाही प्रति म्प्राप्त की जानी है। पंचवर्गकर्ताओं एवं विभागीय अध्यक्षों की चाहिए कि वे अनुशासन के तरीकों की परिस्थितियों एवं व्यक्तियों के अनुसार बुद्धिपूर्वक ममायोजित करें। जो मायु कर्मचारी होते हैं उन पर यदि निरुद्ध का पदवेक्षण रखा जाए उन्हें उनकी पसन्द का कार्य न सौंपा जाय तथा विशेष धरिहार छीन दिए जाए तो उनके व्यवहार को सुधारा जा सकता है किन्तु जो कम मायुका कम चारी होते हैं धयवा जिन्होंने कोई गम्भीर लपराय निर्या है उनकी लिखित या मौखिक रूप में निन्दा करना आवश्यक होगा। कुछ नगर विभागों में जुमाना भी किया जाता है। वेतन वृद्धि का रोक देना अनुशासनात्मक कार्यवाही का एक गम्भीर रूप है। पुत्तिख विभागों द्वारा अनुशासनात्मक कार्यवाही के लिये कमी-नमी प्रतिरिक्त समय कार्य का धयवा जुमाने का दण्ड दिया जाता है। जब कमी के छोट मोटे दण्ड कर्मचारी का सुधार करने में समर्थ रहते हैं तो

उसे कुछ समय के लिये निलम्बित करने का कदम उठाया जाता है। सबसे आखिरी फलन सेवा से हटा देना है। जहाँ कहीं कर्मचारी द्वारा दीवानी या फौजदारी कानून का उल्लंघन किया गया है वहाँ उसे सेवा से हटाए जाने के बाद कानूनी कार्यवाही की जा सकती है।

जब मेयर या प्रबन्धक, विभागीय प्रमुख, इकाईयों के प्रमुख एवं पर्यवेक्षणकर्ता आदि प्रभावशाली नेतृत्व प्रदान करते हैं तो वे मोरेल को इतना ऊँचा सठा देते हैं कि अनुशासनात्मक समस्याएँ कम हो जाती हैं। अनुशासन के औपचारिक तरीकों के निरन्तर प्रयोग को रोकने के लिए यह आवश्यक है कि कर्मचारियों के बीच मोरेल तथा सहयोग की रचना की जाए ताकि ऊपर से थोपे गए अनुशासन के स्थान पर आत्म-अनुशासन का प्रभाव कर्मचारियों पर रहेगा। जो पर्यवेक्षणकर्ता कठोर अनुशासन का समर्थक होता है, उसके सम्बन्ध कर्मचारियों के साथ अच्छे नहीं होते। किन्तु दूसरी ओर कम कठोर अनुशासन रख कर भी एक उदार व्यक्ति कर्मचारियों से अधिक कार्य ले सकता है। सरकारी सेवा में निपेक्षालमक, अनुशासनात्मक तकनीकों को अपनाने की अपेक्षा सकारात्मक नेतृत्व अधिक उपयोगी एवं महत्वपूर्ण समझा जाता है। फिर भी अनुशासन के औपचारिक तरीकों के महत्व एवं आवश्यकता को भलीभाँति नहीं किया जा सकता क्योंकि भर्ती एवं परीक्षाओं की कोई भी प्रक्रिया अपने आप में पूर्ण नहीं है और ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि कई प्रयोग्य कार्यकर्ता संगठन में आ जाएँगे। ऐसे कार्यकर्ताओं के सम्बन्ध में अनुशासनात्मक कार्यवाही करना जरूरी समझा जाता है।

सेवा निवृत्ति योजना [Retirement Plan]

कर्मचारियों को प्रोत्साहन देने की दृष्टि से सेवा-निवृत्ति योजना का भी अपने आप में महत्व होता है। पेन्शन की उचित योजना के प्रभाव में योग्य एवं महत्वाकांक्षी व्यक्ति नगरपालिका सेवा को अपना आजीवन व्यवसाय नहीं बनाते। ऐसी स्थिति में कई एक संगठनात्मक उलझने पैदा हो जाती हैं। नगर की दृष्टि से सुप्रशासित पेन्शन कार्यक्रम को सेवा का मरक्षण कहा जा सकता है। लोक सेवकों में पेन्शन प्रायः सेवा समाप्त होने के बाद ही दी जाती है। जब एक कर्मचारी को स्वयं को तथा उसके आश्रितों की बुद्धिपूर्ण भाराम देने की व्यवस्था की जाती है तो उसके फलस्वरूप नागरिक सेवक अधिक अच्छे कर्मचारी बन जाते हैं। सेवा निवृत्ति या पेन्शन व्यवस्था का एक अन्य लाभ यह भी है कि इससे वे वृद्ध एवं असमर्थ व्यक्ति आदिक कारणों से अपने पदों पर बने रहने के लिए बाध्य नहीं होते जो कि कार्य करने के लिए योग्य नहीं रह गए हैं। नागरिक सेवा में सेवा निवृत्ति एवं पेन्शन कार्यक्रमों का आन्दोलन सभी स्तरों पर योग्यता व्यवस्था के विकास से बहुत प्रभावित हुआ है। अधिकांश नगरीय प्रशासक किसी न किसी प्रकार की सेवानिवृत्ति व्यवस्था को अपना लिया गया है। कम से कम पुलिस और मग्नि विभाग के कर्मचारियों को हर विभाग में यह सुविधा प्रदान की जाती है।

कई एक जेखनों का यह मत है कि सेवावर्ग प्रशासन ही किसी व्यवस्था को उस समय तक पूर्ण नहीं माना जा सकता जब तक कि सेवा निवृत्ति या पेन्शन के लिए प्रावधान न रहे जाए। सेवा निवृत्ति व्यवस्था स्थापित न करने के कारण सभ्यता पर प्रतिरिक्त भार बढ़ेगा क्योंकि उसे बूढ़ एवं असमर्थ व्यक्तियों को भी भेदन प्रदान करना होगा। सेवा निवृत्ति व्यवस्था के लाभ अनेक होते हैं। यह एक प्रकार से सेवा में योग्य व्यक्तियों का धारणित करने एवं उन्हें वहाँ तक उसमें बनाए रखने के प्रतिरिक्त साधन के रूप में कार्य करता है। दूसरे, असमर्थ व्यक्तियों को बिना किसी विशेष परेशानी के हटाया जा सकता है। तीसरे, सेवा निवृत्ति ही एक व्यापक व्यवस्था द्वारा प्रगति की दिशा में मोड़ दी जाती है। इस प्रकार मोरस की दृष्टि में एक महत्वपूर्ण योगदान दिया जाता है। बीने धनक नगर में पुतिमैन तथा धमिरधर्वों के लिए सेवा निवृत्ति व्यवस्था का प्रवृत्ति सन् १९४० में प्रारम्भ हुई है। प्रारम्भ में स्थानीय पञ्चन व्यवस्था प्रारम्भ हुई। उसके बाद राज्य द्वारा प्रशासित योजनाएँ बनीं जिनमें नगरों के समूहों में भाग लिया। वर्तमान समय में अनेक नगरों ने अपने नगरवासियों की संपूर्ण समाज सुरक्षा व्यवस्था एवं बूढ़ व्यवस्था तथा जीवित रहने के बीमा आदि की व्यवस्था में लाभ का प्रयास किया है।

सेवा निवृत्ति की कोष वितरण व्यवस्था के अनुसार नगरपालिका के पास राजस्वों में से कमचारियों को लाभ प्रदान किया जाता है। इसके लिए कोई गुरुत्वाधिक कोष नहीं स्थापित किया गया है और नगर का प्रविष्ट में अनुचित भार में बढ़ाने के लिए कोई प्रयास नहीं किया गया है। पत्र भितरण पर आधारित सेवा निवृत्ति व्यवस्था प्रारम्भ में अधिक बोलिब प्रतीत नहीं होती क्योंकि उस समय पेन्शन प्राप्त करने वाले लोग थोड़े होते हैं किन्तु जब यह व्यवस्था जारी रहती है तो पेन्शन प्राप्त करने वालों का संख्या बढ़ जाती है, इस प्रकार पास राजस्व पर भार बढ़ जाता है। इस व्यवस्था में अनेक प्रकार की कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। इस सम्बन्ध में मि० मैककाले का यह कहना पर्याप्त सही है कि यद्यपि यह योजना प्रारम्भ में सर्वाधिक महत्त्व होती है, इस मतदाताओं द्वारा समझा जा सकता है तथा इस पर प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण रखा जा सकता है किन्तु इस प्रकार की योजना नगरपालिका के वित्त को कई एक स्तरों में विभाजित करने के लिए उत्तरदायी होती है और कई बार नगर इसके परिणामस्वरूप पैशन सम्बन्ध अपने दायित्वों को पूरा करने में अपने को असमर्थ पाते हैं।^१

सेवा निवृत्ति के समय पेन्शन के रूप में जो धन प्रदान किया जाता है, उसमें प्रत्येक नगरवासी अथवा केवल नगर का ही योगदान होना है प्रत्येक

1. "The first step in the process is the beginning and subject electorate such as municipal of the city to

दोनों ही उसमें योगदान करते हैं। प्रायः समुक्त योगदान को योजना को अधिक संतोषजनक समझा जाता है किन्तु यह एक अनान्य व्यवहार नहीं है। सेवा निवृत्ति के श्रेय का प्रशासन एक मण्डल द्वारा किया जाता है जिसमें कभी-कभी कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व भी होता है। वैसे जहाँ तक नीति को बनाने का सम्बन्ध है, इसके लिए बड़े व्यवस्था को अधिक उपयुक्त समझा जाता है किन्तु वास्तविक प्रशासन के लिए एक संचालक अधिक उपयुक्त रहता है। छोटे नगरों में इसका प्रशासन करने पर होने वाले व्यय को जब तक नगरपालिका वहन न कर सके, तब तक नियमित नगर अधिकारियों को ही प्रशासन का कार्य सौंपा जाता है।

सेवा निवृत्ति से सम्बन्धित अनेक प्रश्नों पर सभी नगरों में प्रायः एक जैसा व्यवहार नहीं किया जाता। सेवा निवृत्ति के लिए उपयुक्त उम्र ६० से लेकर ७० वर्ष तक होती है। इसके अतिरिक्त पेन्शन की मात्रा बरा होगी, यह व्यवस्था अनिवार्य होगी या ऐच्छिक, यदि प्रश्न ऐसे हैं जिनके सम्बन्ध में प्रत्येक नगर में अलग-अलग व्यवहार किया जाता है। वैसे यह प्रावधान प्रायः प्रत्येक नगर में पाया जाता है कि यदि कर्मचारी सारा धन वापस लेना चाहें बचवा उसकी मृत्यु हो जाए तो जो धन वास्तव में उनके द्वारा प्रदान किया गया था, उसे ब्याज सहित उसके प्राधिकारों को लौटा दिया जाता है। सेवा निवृत्ति एवं पेन्शन से सम्बन्धित उचित व्यवस्था का स्थापन एवं संचालन तकनीकी मामले हैं किन्तु फिर भी अधिकृत नगरपालिकाओं की पहुँच से ये दूर नहीं हैं। जब सेवा निवृत्ति की व्यवस्था का निर्धारण किया जा रहा है तो बर्साई एवं अंशकारी कर्मचारियों को ध्यान रखा जा सकता है।

कर्मचारी-सम्पर्क कार्यक्रम

(Employee-Relations Programme)

नगरपालिका के कर्मचारी भी व्यक्तिगत उद्योगों के कार्यकर्ताओं एवं अन्य सरकारी सेवकों की भाँति कार्य की उन परिस्थितियों के प्रति, प्रतिक्रिया करते हैं जो कि उन्हें प्राप्त होती हैं। इन परिस्थितियों में से उल्लेखनीय हैं—वेतन का स्तरीकरण, समान कार्य के लिए समान वेतन परोन्वति के अवसर, कार्य के प्रति सन्तोष, आदि-आदि। व्यक्तिगत उद्योगों की भाँति नगरपालिका सेवा में भी कर्मचारी जो कुछ कर रहे हैं उसमें सन्तोष का अनुभव करना चाहते हैं, सुरक्षा चाहते हैं, अपने उच्च अधिकारियों से अपने कार्यों की प्रशंसा एवं मान्यता चाहते हैं और प्रगति के लिए अवसर चाहते हैं। इस सब के लिए निश्चित नेवीडम नियमों एवं विनियमों की आवश्यकता होती है ताकि कर्मचारी प्रशासकों के साथ अपने उत्तरदायित्वों, विशेषाधिकारों और कानूनों का उत्तम धन करने के परिणामों से परिचित हो सकें। नगरपालिका के प्रशासकों को चाहिए कि वे कर्मचारियों को अधिक से अधिक सुविधा प्रदान करने का प्रयास करें। संयुक्त राज्य अमरीका की लोक सेवा की सदियों से कम सम्मान दिया जा रहा है। हमके पीछे कई एक कारणों ने योगदान किया। उदाहरण के लिए नागरिक सेवा पर राजनैतिक प्राधिपत्य, समाचार पत्रों में बहुत कम प्रकार, सम्पूर्ण व्यापारिक गति द्वारा नगरपालिका कार्य में बाधा न लेना और नगरपालिका कार्यालय का हीनतापूर्ण वातावरण आदि-

मादि । कुछ वर्तमान अध्ययनों के आधार पर यह कहा जाता है कि लोक-सेवाओं का सम्मान अब बढ़ गया है । मोरेल एक मुख्य चीज है जो कि नगर के राजनैतिक वातावरण को बनाने में भाग लेती है ।

मोरेल की दृष्टि से योग्यता व्यवस्था को मुख्य माना जाता है । कर्म-चारी को यह निश्चित विश्वास होना चाहिए कि राजनैतिक दबाव से नहीं बरन प्रदर्शित कार्यकुशलता से ही पुरस्कार और पदोन्नति प्राप्त हो सकती है । यह उपयोगी समझा जाता है कि कर्मचारियों पर लागू होने वाले नियम एवं उपनियम एक जैसे होने चाहिए और इन नियमों को शक्तिशाली कर्मचारियों पर एकत्रता के साथ लागू करने के लिए हर सम्भव प्रयास किया जाना चाहिए ।

बद-वर्गीकरण एवं बतन योजनाओं की समय-समय पर पुनरीक्षा करते रहना चाहिए ताकि प्रतिवर्ष बदवर्गीकरण में जो प्रमत्तानताएँ तथा वेतन में जो अनुपयुक्तताएँ उत्पन्न होती हैं, उनको दूर किया जा सके । कर्मचारियों का मोरेल सर्वत्र ही सेवा से व्यवसाय सेवार्थों को प्रभावित करते वाले नियमों से सम्बन्ध नहीं रखता, यह प्रत्येक विभाग में भिन्न प्रकार का हो सकता है । यदि सम्पूर्ण संगठन का मोरेल ठीक है और वेतन एक विभाग का मोरेल नीचा है तो उसका लिए कुछ कार्यपालिका को प्रयास करना होगा । इसका कारण यह हो सकता है कि उस विभाग में नेतृत्व का प्रभाव रहा हो।

कर्मचारियों का सामान्य कल्याण

(General Working of the Employees)

रोजगार की कमी के प्रतिरिक्त अन्य कुछ एक दशाएँ भी होती हैं जिनका कर्मचारियों के जीवन पर प्रभाव पड़ता है । इन सभी को कर्म-चारियों के सामान्य कल्याण से सम्बन्धित माना जा सकता है ।

इस सम्बन्ध में प्रथम महत्वपूर्ण बात कार्य की दशाएँ हैं । प्रत्येक स्तर पर प्रमरीकी सरकार द्वारा जो भौतिक दशाएँ प्रदान की गई हैं, उनकी देख कर यह समझा है कि इसे एक आदर्श नियुक्तिचर्चा नहीं कहा जा सकता । सिटी हॉल, जहाँ पर कि नगर सरकार का कार्य संचालित किया जाता है, प्रायः अधिक मात्रा से भरे रहते हैं बकसी-बकसी छोटी बकसी-बकसी रहता है । इनमें से कुछ का गली प्रकार सफाई भी नहीं की जाती । अनेक भवनों में स्वच्छता के — जो की पर्याप्त व्यवस्था नहीं की जाती । रोगनदान प्रादि का उचित प्रबन्ध नहीं किया जाता । यह सब है कि सरकारी कार्यालय में शान औरत एक ठाट-बट में किये जाने से सब की सामान्य नगरिकों द्वारा अधिक सद्व्यवस्थापूर्ण दृष्टि से नहीं देखा जाता । इन प्रकार के दृष्टिकोण के पीछे कुछ नीतियाँ भी नजर आना है कि-नु कुल विचारक यह प्रदूरदर्शिता का परिणाम है तथा इसके परिणामस्वरूप कार्यकुशलता घटती है । जब, भौतिक दशाएँ उचित नहीं होती तो मोरेल का स्तर नीचा होता है या उधका, प्रभाव रहता है ।

बाय की भौतिक दशाओं के प्रतिरिक्त अन्य दशाएँ प्रदान करने में सरकारी सेवा इतनी पीछे नहीं रहती । कर्मचारियों को प्रायः अधिक छुट्टियाँ प्रदान करने की व्यवस्था भी जाती है । इसका लिए या तो औपचारिक व्यव-

स्था को धपनाया जाता है प्रपक्वा मनोरचारिक रूप से प्रबन्ध किया जाता है। इसी प्रकार बीमारों के ममत्व धुट्टिया प्रदान करने का भी प्रावधान रहता है। ऐसे इन विषयों में कोई स्तरीकरण नहीं किया गया है। जहाँ तक कर्मचारियों की अनुपस्थिति एवं अवकाश का प्रश्न है, कई एक नगरों द्वारा उदार दृष्टिकोण धपनाया जाता है, इतना उदार जितना कि प्रायः उसी प्रकार के व्यक्तिगत मुकदमा द्वारा भी नहीं धपनाया जाता। नगरपालिका सरकार द्वारा अपने कर्मचारियों को उनसे लिए गए भित्तिक कार्य के लिए प्रायः प्रत्येक से धन प्रदान नहीं किया जाता। नगरपालिका के सेबीवर्म अधिकारियों को प्रायः इन सभी कार्यों की दमाया का दायित्व सौंप दिया जाता है। किसी न किसी ऐसे धमिकरण की आवश्यकता तो रहती ही है जो कि प्रमाणीकृत कर सके, नियनों की स्थापना कर सके तथा धनिलेख रख सके। केन्द्रीय सेबीवर्म धमिकरण को यह सब कार्य करने के लिए उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। नवन की दमायों के लिए एक मापदण्ड तय किया जा सकता है तथा उसके सामयिक निरीक्षण की व्यवस्था की जा सकती है। उपस्थितियों, धुट्टियों, राहों आदि के बारे में एकीकृत धाधार सहित तैयार की जा सकती है। इस सबके परिणामस्वरूप कर्मचारियों का मोरेल ऊँचा होगा।

मोरेल के उच्च स्तर को कार्यकुशलता का सर्वाधिक प्रभावकारी तत्व माना जाता है। इसका द्वारा धन्य धनेक धसतापजनक दमायों को दूर किया जा सकता है। यही कारण है कि सेबीवर्म धमिकरण को उसकी सत्ता के धाधीन रहते हुए मोरेल को ऊँचा उठाने के लिए सब कुछ करने के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है। इस सत्य को प्राप्त करने के लिए उसे धनेक ऐसे कार्य भी करने होते हैं जो कि स्पष्टतः बाँटेर द्वारा उसको नहीं सँपे जाते। मोरेल को ऊँचा उठाने के लिए कई एक प्रयास किए जाते हैं उदाहरण के लिए प्रबन्ध में कर्मचारियों का धायदान, कर्मचारियों के समठनों के साथ सहयोग, कार्य की भौतिक दमायों को सुधारना, आदि-आदि। मोरेल पर प्रभाव डालने वाला जो धन्य तत्व है उनमें प्रशासन का सामान्य दृष्टिकोण, नेतृत्व सम्बन्धी विचार, नगरपालिका सेवा के प्रति जनता का दृष्टिकोण आदि विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं।

कर्मचारियों के संघ

[Employee Associations]

धाय के नगरपालिका सेबीवर्म प्रशासन में कर्मचारियों के संघ पर्याप्त महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं। कर्मचारियों के समठनों द्वारा जो रचनात्मक कार्य किए जाते हैं, उनमें सहयोग करके नगरपालिका अपने नागरिक सेवाओं के सामान्य कल्याण को दिक्षा में पर्याप्त योगदान कर सकती है। कर्मचारियों के समठन उन कलाकारों के संघों से निष्ठ हात हैं जो कि व्यावसायिक समाजों के हात हैं। इनके उद्देश्यों की प्रकृति अधिक सामाजिक एवं सामान्य होती है। व्यावसायिक समठनों न सामान्य रूप से नगरपालिका प्रशासन को सुधारने के लिए बहुत कुछ किया है। धनेक नगर परिषदों ने इसके नामों को स्वीकार किया है तथा इनके अधिकारियों के नय लेने के लिए विनय प्राव-

110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120

धान किये गये हैं। निम्न वर्ग के नगरपालिका के कार्यकर्त्तार्यों के जो सामा-
जिक समूह हैं, उनके संगठन का सक्रिय यद्यपि प्रशासनिक सुधार नहीं होता
किन्तु फिर भी इस बात से परस्वीकार नहीं किया जा सकता कि इनका अपना
महत्व होता है। केन्द्रित संगठनों द्वारा प्रायः कर्मचारियों की चिन्ताओं को
दूर किया जाता है और इस प्रकार उनकी कार्यकुशलता के स्तर को बढ़ाया
जाता है। नगर को चाहिए कि वह इस प्रकार की सामुदायिक क्रियाओं को
प्रोत्साहन दे।

1. कर्मचारियों के कई एक संगठनों का निश्चित लक्ष्य अपने सदस्यों का
सुधार करना, योग्यता व्यवस्था के मापदण्डों को बढ़ाना तथा सम्पूर्ण सेवा की
समूह राष्ट्रीय मजदूर संघों के शोक केवल राज्य
नगरपालिका के कर्मचारी चाहे
अधिकारों के राष्ट्रीय सच से सम्बन्धित हों यद्यपि न हों किन्तु प्रायः यह सम्पादकों
द्वारा स्पष्ट कर दिया जाता है कि वे अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए
हस्ताक्षर के साधन का प्रयोग नहीं करेंगे। अर्थात् नगर सरकार के कर्मचारी
अपनी परिस्थितियों को सुधारने के लिए राजनीतिक उपायों की अपेक्षा व्यक्ति-
गत प्रयासों को अधिक महत्वपूर्ण मानते हैं। वहाँ नगरों द्वारा सहयोग पर्याप्त
मात्रा में नहीं किया जाता। वैसे सेवीय अधिकारी को इस कार्य के लिए
उत्तरदायी नहीं ठहराया जाता है किन्तु फिर भी उसके द्वारा संगठित कर्मचारी
समूहों का पर्याप्त उपयोग किया जाता है। वह इसके माध्यम से नागरिक
सेवकों एवं नगर प्रशासन दोनों को ही लाभान्वित करने का प्रयास करता है।

2. नगरपालिका स्तर पर कर्मचारियों के संगठनों को कई भागों में विभा-
जित किया जाता है। इसका प्रथम प्रकार व्यावसायिक या व्यापारिक सच है
जो कि कई बार व्यक्तिगत एवं सरकारी प्रशासन की सीमाओं का प्रतिबिम्ब
करता रहता है। सचों का दूसरा प्रकार नगरपालिका कर्मचारियों का सामान्य
संगठन है जो कि किसी भी राष्ट्रीय संगठन से सम्बन्धित नहीं होता। इस प्रकार
के उदाहरण के रूप में तिकागो नगरपालिका कर्मचारियों के संघ का नाम
लिया जा सकता है। संगठनों का तीसरा प्रकार राष्ट्रीय संगठनों से सम्बन्धित
रहता है। कर्मचारी संघों का एक अन्य प्रकार यह होता है जो कि विशेष
नगरपालिका सेवा तक ही सीमित रहता है, उदाहरण के लिए पुलिसमैनो
अथवा अग्निरक्षकों के सच।

कर्मचारियों का सच एक ऐसा तथ्य है जिसे कि प्रभुत्व की तगर स्तर
पर भी स्वीकार किया जा चुका है। वर्तमान परिस्थितियों में यह सम्भव
नहीं है कि नगरों द्वारा सचवाद की इस प्रवृत्ति को निवृत्त किया जाय।
सरकारी कर्मचारी निश्चित रूप से सचवाद की ओर बढ़ते जा रहे हैं। व्यक्ति-
युक्त उपयोगों में इस प्रवृत्ति की व्यापकता ने भी पर्याप्त प्रमाण डाला है। कर्म-
ज्वारों सचों पर विचार करते समय अगर सरकार द्वारा तीन प्रकार की मौलिक
नीतियाँ ध्यानाधीन की जा सकती हैं। प्रथम नीति यह हो सकती है कि नगर द्वारा
इन सचों को अपने ही सदस्यों का प्रतिनिधि समझा जाये। जहाँ यह नीति
अपनाई जाती है वहाँ संगठित समूहों के दृष्टिकोणों पर भी विचार किया
जा सकता है। एक दूसरी नीति यह होती है कि सभी कर्मचारियों के बहुमत

का प्रतिनिधित्व करने वाले संघों को, औद्योगिक कार्यालयों में 'कर्मचारियों' का प्रतिनिधि सम्मेलन जाये। एक तीसरी नीति यह हो सकती है कि 'कर्मचारी संघों' को आवश्यक बना दिया जाये और जो-जो 'कर्मचारी' भर्ती किया जाये, उसका संघ का सदस्य बनना जरूरी बना दिया जाये। जैसे सामान्य विचार के अनुसार, नगर सरकार को 'कर्मचारियों' के संघों के सम्बन्ध में बीच का दृष्टिकोण अपनाना चाहिए क्योंकि वह न तो इन संघों की घबहेतना करे और न ही इनकी सदस्यता को बाध्यकारी बनाये। इसका अर्थ यह हुआ कि संघों को इसी रूप में माना जाना चाहिए कि वे अपने ही सदस्यों का प्रतिनिधित्व कर रहे हैं।

वर्तमान काल में अधिकतर नगर इस व्यवहार को अपनाते जा रहे हैं। 'बहु कार्यवाहिका एवं' नगर परिषद कर्मचारियों के साथ केवल नामरिक सेवा नियमों के आधार पर ही सम्बन्ध नहीं रखती किन्तु 'कर्मचारी संघों' के प्रतिनिधियों के साथ प्रत्यक्ष सम्पर्क एवं बातचीत भी करती है। इस प्रकार के प्रत्यक्ष सम्पर्क एवं बातचीत के परिणामस्वरूप जो निष्कर्ष सामने आते हैं वे आधारभूत नगर एवं संघों के बीच किसी सिद्धित समझौते में कृत्रिमता नहीं होते। इस प्रकार किन्हीं ऐसे समझौतों की एक महत्वपूर्ण सीमा यह होती है कि वे राज्य के कानून के साथ सम्पूर्ण सम्बन्ध नहीं रख सकते। उसकी शान्ति प्रयत्न शर्तों का वे विरोध नहीं कर सकते। इनका नगर चार्टर या अध्यादेशों के साथ भी समर्थ नहीं होना चाहिए। इनको मानने के लिए नगर बाध्य नहीं समझा जाता। जब कभी ये समझौते राज्य के कानून, चार्टर या अध्यादेश के विपरीत नहीं होते तो इनके द्वारा कार्य के पटे, वेतन, छुट्टियाँ, बीमारी की छुट्टियाँ तथा अन्य मामलों में नगर सरकार की नीति निर्धारक की जाती है। जैसे नगर सरकार को 'कर्मचारी संघों' के साथ लिखित समझौते करने की आवश्यकता भी नहीं रहती क्योंकि यदि प्रत्यक्ष एवं धमिकों के बीच समझौता हो जाये तो नगर सरकार के साथ में ऐसे प्रत्यक्ष सम्पर्क रहते हैं जिनके आधार पर वह आवश्यक नीतियों को क्रियान्वित करने की व्यवस्था कर सके।

'कर्मचारियों' के प्रत्येक संघ का अपना एक 'चार्टर' या संविधान होता है जिसमें कि वह हड़ताल न करने की बात को स्वीकार करता है। मेरीबर्ग से सम्मानित नियमों के अनुसार जो 'कर्मचारी' हड़ताल करता है, वह बिना कृत्रिमता के खुदो निर हो अनुपस्थित रहता है और इसका उसको रण दिया जाता चाहिए। पर्याप्त कानून एवं व्यवस्था बनाये रखने की दृष्टि से नगरपालिका प्रबन्ध को चाहिए कि वह ऐसे नियमों का उत्त्पन्न न करे। प्रशासन एवं 'कर्मचारियों' के पारस्परिक सम्बन्धों में बहुत एक अत्यन्त महत्वपूर्ण नियम होता है। नीति की दृष्टि से नगरपालिका प्रबन्ध को 'कर्मचारी संघों' के साथ सम्पर्क बनाने के विचार करने के लिए प्रेरित रहना चाहिए किन्तु चांग ही कानून एवं व्यवस्था का रखने के लिए हड़ताल न करने की नीति को भी कठोरता से पालन कराया जाये।

नगर सरकार का वित्तीय प्रशासन

[FINANCIAL ADMINISTRATION OF CITY GOVT]

व्यक्तिगत जीवन की वांछि सामूहिक जीवन में भी धन का पर्याप्त महत्व है। किसी भी स्तर पर सरकार का समझन, सेवाधन की नियुक्ति एवं धन्य धारणक प्रबंध कबल तभी साधक होते हैं जब कि उनके लिए धारणक धन की व्यवस्था की जाय। धन को लोक प्रशासन का जीवन बल कहा जाता है। इसलिए किसी भी सरकार के कार्यों को संचालित करने की एक परिवर्तमान प्रक्रिया धन को एकत्रित करना और उसको खर्च करना है। इस सम्बन्ध में ब्रोमज (Bromage) महोदय का यह कहना पर्याप्त स्पष्टगत है कि नगरपालिका प्रशासन के लिए संगठन की प्रणाली रूप दिया जा सकता है और प्रसाधारण सेवाधन की नियुक्ति किया जा सकता है किन्तु इसका पर्याप्त महत्व है।¹ धन का महत्व इतना स्वकीय सिद्ध एवं सिद्ध है कि इसके सम्बन्ध में अधिक कुछ कहने की आवश्यकता प्रतीत नहीं होती। एक बार नगरपालिका ने कहा था कि ये व्यक्तियों के द्वारा धन प्राप्त कर लूंगा और धन से व्यक्ति प्राप्त कर लूंगा। उसका यह कथन स्पष्टतः इस तथ्य की घोषणा करता है कि धन और व्यक्ति के बीच परस्पर अनिवार्य सम्बन्ध है और व्यक्तिगत एवं सरकारी सभी बड़े उद्यमों में इनके बिना सफलता प्राप्त नहीं की जा सकती।

सरकार और प्रशासन के ये दो बड़े साधन हैं। कुछ समय पूर्व धन से सम्बन्धित कार्यों का प्रशासन एक अत्यन्त सरल विषय था। इसका कारण मुख्यतः यह था कि सरकारी उद्यमों के लिए राजस्व के स्रोतों की मात्रा कम थी और सरकार द्वारा संग्रहित सेवाधन या नक़्का न बढ़ी थी। वतमानकाल में सरकारी का रूप बदल चुका है। कम से कम नगरपालिका प्रशासन में यह विकास रूप से शिथिल बन गया है। नगर सेवा के साथ बढ़ते जा रहे हैं और इस प्रगति के साथ ही उनके कार्यों का क्षेत्र एवं कर भी व्यापक होना जा रहा है। वर्तमानकाल में सर्वसाधारण बड़े कारखाने या छोटे नगरों में अथवा

1. "Organisation for Municipal administration can be well designed and outstanding personnel may be recruited, but the dollar is mighty"

नगरों के प्रासपास स्थापित हो गए हैं। कारखानों में बढ़ती हुई थमिकों की मांग के कारण दूरस्थ जनसंख्या इन केन्द्रों की ओर बढ़ती जा रही है। इन बदलती हुई परिस्थितियों के परिणामस्वरूप नगरों को न केवल अपने वर्तमान कार्यों में विस्तार करने के लिए ही बाध्य होना पड़ा किन्तु उन्होंने बनेक नए कार्यों की सम्पन्नता का दायित्व भी संभाला। इस सबके परिणाम-स्वरूप नगर सरकार के वित्तीय कार्य अब पहले की तरह सरल नहीं रहे हैं। वित्तीय संगठन, मूल्यांकन, राजस्व, व्यय, संग्रह, बजट, खरीददारी, ऋण लेना, लेखे रखना, भौंडिट तथा प्रतिवेदन देना आदि अनेक समस्याएँ उत्पन्न हो गई हैं। जब तक इन समस्याओं को सन्तोषजनक रूप से नहीं सुलझाया जाता, उस समय तक नगर प्रशासन की प्रकृति को विचार में किए गये अन्य प्रवास निरर्थक रहेंगे।

नगरपालिका को अपने विभिन्न कार्य सम्पन्न करने के लिए बहुत बड़ी मात्रा में धन की आवश्यकता पड़ती है। यह धन अनेक स्रोतों से प्राप्त होता है, जैसे कर, विशेष मूल्यांकन, लाइसेंस, परमिट एवं ऋण आदि। नगरों को कई बार धन प्राप्त करने के लिए खले बाजार में उतरना होता है और इस प्रकार उनको व्यक्तिगत व्यापार से प्रतियोगिता करनी होती है ताकि अपने कार्यों को सम्पादित कर सकें। इन सब कार्यों के लिए ऐसे कुछ धनिकरणों की जरूरत होती है जो कि नगर की वित्तीय नीति एवं प्रक्रियाओं को प्रभावित कर सकें।

प्राथम्य में नगरपालिकाओं को सामान्य सम्पत्ति पर कर की शक्ति प्राप्त थी जिसके माध्यम से वह आवश्यक धन प्राप्त कर लेते किन्तु धीरे-धीरे राज्य के संविधानों एवं कानूनों में स्थानीय करों पर सीमाएँ लगा दी गईं, इसके परिणामस्वरूप नगरपालिका प्रशासकों को ग्रामदानी के दूसरे स्रोतों की ओर ध्यान देना पड़ा। इसके लिए उन्होंने राज्य द्वारा संप्रदत्त कर, राज्य का अनुदान एवं ऐसे ही अन्य साधनों का सहारा लिया। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद जीवन स्तर से सम्बन्धित व्यय की मात्रा बढ़ी और इसके फलस्वरूप परिवार के बजट की भाँति नगर के बजट पर भी संकट छाया। यह कहा जाता है कि व्यय पर नियंत्रण रखने का कार्य प्रबन्ध के साथ धनिष्ठ रूप से सम्बन्धित है, इसलिए वित्तीय प्रशासन हेतु विनापीय संगठन को बहुत कुछ एकीकृत बनाया जाता है तथा उसे मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी रखा जाता है। इस सम्बन्ध में पहले से ही नियोजन किया जाना जरूरी हो जाता है ताकि यह ज्ञात किया जा सके कि सघोष एवं राज्य सरकारों से कितनी वित्तीय सहायता प्राप्त हो सकेगी। नगरपालिकाओं को पर्याप्त राजस्व की प्राप्ति के लिए प्रायः अनेक प्रकार के सघोष करना होता है। राजस्व की मात्रा को देखकर ही नगर सरकार अपने व्यय की मात्रा तय करती है। आय और व्यय के बीच में संतुलन रहने पर ही एक-धनिकरण प्रशासकीय कुशलता प्राप्त कर पाता है।

इस प्रकार वित्तीय प्रशासन के मुख्य रूप से दो पहलू होते हैं। प्रथम, की सम्बन्ध राजस्व से है और दूसरा व्यय से सम्बन्धित है। व्यय वाले पहलू में यह देखना होता है कि सरकार द्वारा कितनी मदों पर कितना खर्च

दिया जाया। वैसे सरकार द्वारा जो भी खर्च किया जाता है तथा जो भी बहू प्राप्त करती है, उस खर्चका उल्लेख बजट में किया जाता है। इस प्रकार बजट किसी भी सरकार की वित्तीय स्थिति का एक स्पष्ट चित्र होता है। बजट वित्तीय प्रशासन का महत्वपूर्ण भाग है किन्तु इसमें अन्य अनेक तत्व भी होते हैं और इन सबको धिमाकर ही वित्तीय प्रशासन का नाम दिया जाता है। आज से कुछ समय पूर्व नगर सरकार में वित्तीय अधिकारियों के संगठन अथवा सामान्य बनावट को कोई महत्व नहीं दिया जाता था। प्रत्येक नगरपालिका में कुछ ऐसे अधिकारी होते थे जो कि परम्परागत रूप से वित्तीय कार्यों को प्रशासित करते थे। इन अधिकारियों में मुख्यतः नगर कोषाध्यक्ष, ऑडिटर या नियंत्रक, नगर संप्रहर्ता एम् मूल्यांकनकर्ता आदि हैं। इन अधिकारियों का बचन प्रायः लोकप्रिय निर्वाचन के आधार पर होता था, इसके परिणामस्वरूप इनमें न प्रत्येक की स्थानीय सरकार में एक स्थिर स्तर प्राप्त था।

मेयर को वित्तीय अधिकारियों या उनकी प्रक्रियाओं पर न क बराबर नियंत्रण प्राप्त था। नगर कोष के प्रयोग में रईसानी को रोकने की भासा से अनेक प्रतिबन्ध और विरोधा प्रतिबन्ध लागू किये गये। इस प्रकार नगर सरकार में वित्तीय कार्यों को सुगम करने के लिए कोई व्यापारिक संगठन की भांति प्रवृत्ति नहीं किया गया था। जब सन् १९०१ में सरकार की आयोग व्यवस्था को प्रारम्भ किया गया तो नगर स्तर पर वित्तीय प्रशासन को प्रोत्साहित किया गया। सब विभागीयकरण के लिए वित्तीय कार्यों को महत्वपूर्ण माना गया। इसके परिणामस्वरूप एक वित्तीय विभाग की स्थापना की गई जो कि एक आयुक्त के निर्देशन में कार्य करने लगा। इस विभाग में मूल्यांकन कार्यालय, संप्रहर्ता कार्यालय, राजकोष, लेख तथा ऑडिट कार्यालय आदि को रखा गया। बाद में जब बजट प्रक्रिया एवं केन्द्रीकृत खरीददारी को विकसित किया गया तो इन कार्यों को भी वित्त विभाग के हाथों में सौंप दिया गया। इसके बाद सन् १९०६ में परिषद प्रबन्धक योजना सामने आयी। इसने वित्तीय प्रबन्ध को अधिक प्रेरणा प्रदान की। अब वित्तीय विभाग को अधिक पञ्ची प्रकार से संगठित किया गया और इसे प्रशासन के सामान्य रूप में अधिक केन्द्रीकृत स्थान दिया गया। अब यह नगर के कार्य को निर्देशित करने में प्रबन्धक का प्रमुख सहायक बन गया। इस विभाग द्वारा उसे जो सूचनाएँ प्रदान की जाती थीं उनके आधार पर वह नगरपालिका की सभी प्रक्रियाओं पर निबट का पर्यवेक्षण रख सकता था। वित्त विभाग द्वारा एक महत्वपूर्ण कार्य यह किया जाने लगा कि जब बजट स्वीकार हो जाता था तो वह उसकी प्रभावशील बनाने में सहायता करता था। जिन नगरों में न तो आयोग व्यवस्था थी और न परिषद प्रबन्धक, वहाँ मेयर को नगरपालिका के वित्तीय कार्यों को निर्देशित करने के लिए अनेक कर्तव्य एवं दायित्व सौंपे जाते थे। इस प्रकार समुक्त राज्य अमेरिका के नगरों का वित्तीय प्रशासन विकास की अनेक सीढ़ियों में होकर गुजरा है।

अर्त्तमान वित्तीय संगठन

(Present Financial Organization)

अमरीकी नगरों की वित्तीय बनावट को मुख्य रूप से दो वर्गों में

विभाजित किया जाता है, ये हैं—केन्द्रीकृत और विकेन्द्रीकृत। जहाँ केन्द्रीकृत (Centralized) रूप का प्रश्न है, उसमें, वित्तीय-कार्य सन्तुलन करने वाले सभी कार्यालयों एवं संभागों को एक ही खासा या विभाग में समुक्त कर दिया जाता है। दूसरी ओर, विकेन्द्रीकृत व्यवस्था में नगर की वित्तीय क्रियाओं को अनेक अलग-अलग, अधिकारणों को सौंप दिया जाता है। इनमें से प्रत्येक को अलग-अलग, प्रकृति एवं महत्व के कार्यों का दायित्व सौंपा जाता है। इनमें से प्रत्येक को अलग-अलग खाना में स्वायत्तता की शक्ति सौंपी गई। ऐसे केन्द्रीकृत व्यवस्था को जब अलग-अलग नगरों में अपनाया गया तो उनके बीच भी पर्याप्त अन्तर वर्तमान थे। कई एक लेखकों ने केन्द्रीकृत वित्तीय प्रशासन वाले नगरों को केन्द्रीकरण की मात्रा के आधार पर तीन समूहों में विभाजित किया है। प्रथम समूह के अन्तर्गत सभी वित्तीय क्रियाओं को एक ही विभाग में रख दिया जाता है। इस विभाग के अध्यक्ष को व्यवहारतः अन्य प्रशासकीय विभागों से स्वतन्त्र रखा जाता है और उस पर कार्यपालिका का सामान्य पर्यवेक्षण भी प्रायः वहीं रहता। इस प्रकार की केन्द्रीकृत वित्तीय व्यवस्था प्रायः आयोग द्वारा प्रस्तावित नगरों में पाई जाती है। दूसरे समूह में वे नगर आते हैं जिन्होंने अपने वित्तीय नियंत्रण को मुख्य कार्यपालिका के हाथों में केन्द्रीकृत कर दिया है किन्तु उन्होंने अपनी वित्तीय क्रियाओं को एक ही विभाग में नहीं रखा है। यह रूप सरकार की शक्तिमासी के पर व्यवस्था में पाया जाता है। तीसरे समूह में वे नगर आते हैं जिन्होंने अपने वित्तीय नियंत्रण को न केवल मुख्य कार्यपालिका के हाथों में केन्द्रित कर दिया है बल्कि वित्तीय कार्यों को एक विभाग में समुक्त भी कर दिया है। इस विभाग के अध्यक्ष को मुख्य कार्यपालिका के प्रति उत्तरदायी बनाया जाता है। इस प्रकार का संगठन प्रायः उन नगरों में पाया जाता है जहाँ पर परिपक्व प्रबन्धक योजना को अपनाया जा रहा है।

कई एक विचारकों ने विकेन्द्रीकृत व्यवस्था को भी वर्गीकृत करने का प्रयास किया है, वे इसे भी तीन भागों में बाँटते हैं। प्रथम वर्ग में वे नगर आते हैं जहाँ कि प्रत्येक प्रत्येक वित्तीय अधिकारण होता है और वे सामान्य रूप से स्वतन्त्र एवं विभिन्न रूप से प्रतिपादित नियमों के अनुसार संचालित किये जाते हैं। दूसरे वे नगर हैं जहाँ कि इन अधिकारणों की मर्यादा के पर्यवेक्षण के अधीन रखा जाता है। तीसरे प्रकार के वे नगर हैं जहाँ पर इन अधिकारणों को कार्यपालिका के पर्यवेक्षण के अधीन रखा जाता है।

वित्तीय व्यवस्था के इन वर्तमान विभिन्न रूपों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि विभिन्न नगरों ने अलग-अलग वित्तीय व्यवस्था को अपनी स्थिति एवं सरकार के रूप के अनुसार अपनाया है। वर्तमान काल में नगरपालिका स्तर पर जो वित्तीय व्यवस्था अपनाई गई है, उसको अधिक हस्तोपजनक नहीं माना जा सकता। इसमें जो भी विकेन्द्रीकृत व्यवस्थाएँ हैं उनके प्रति भारी संश्लेष प्रकट किया जाता है। वर्तमान प्रवृत्ति के अनुसार नगरपालिका के वित्तीय प्रशासन में विभिन्न वित्तीय अधिकारणों को एकाग्र करने के लिए प्रयास किया जा रहा है। साथ ही, उनके ऊपर रहे जाने वाले नियंत्रण को केन्द्रीकृत बनाने की ओर अग्रसरता जा रही है। इस प्रवृत्ति

के अनुसार एक एकीकृत विभाग को प्राथम्य व्यवस्था माना जाता है। इसके द्वारा वित्तीय विभागों के लिए एक व्यवस्थित एवं क्रमिक प्रबंध का स्थापन प्राप्त हो जाता है। मुख्य कार्यपालिका इस पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण रखती है। वित्त के समुद्दीकृत विभाग के द्वारा नगर के सामान्य प्रशासन को वित्त प्रदान की जाती है और इसलिए प्रशासकीय कार्यपालिका के नियंत्रण को सुविधाजनक बना दिया जाता है। यह नगर के कार्य का संचालित करने में स्थित जटिलताओं को कम कर देता है। यह कमजोर प्रबंध के कारण उत्पन्न हानियों को दूर करता है। यह संचालक समारोहों द्वारा किये गए अनुष्ठानों को कम करता है।

यह कहा जाता है कि वित्तीय प्रबंध के लिए नगर संगठन की प्राथमिकता वित्तीय संचालक द्वारा की जानी चाहिए। इसकी नियुक्ति प्रबंधक या मेयर द्वारा की जायेगी तथा उसी के प्रति यह उत्तरदायी रहगा। इसको नगर का मुख्य वित्तीय अधिकारी कहा जा सकता है। परिणत तथा मुख्य कार्यपालिका को सभी कार्यों में उसे एक परामर्शदाता के रूप में दखना चाहिए। वित्त संचालक वित्तीय मामलों में प्रबंधक या मेयर का मुख्य सहायक होता है। वित्त विभाग का चार या पांच मंचाओं अथवा ब्यूरोज में विभाजित किया जा सकता है। उदाहरण के लिए करा (Accounts), राखकोष (Treasury), मूल्यांकन या करारोपण (Assessing or Taxation), बजट (Budget), संचालक एवं वितरण (Purchasing and Supply)। इन मंचाओं का कार्य संचालन करने के लिए जो अधिकारी नियुक्त किये जायेंगे वे होंगे—निबन्धक, कोषाध्यक्ष, मूल्यांकनकर्त्ता, बजट अधिकारी तथा खरीददारी एजेन्ट। बजट अधिकारियों के प्रतिष्ठित प्रायः सभी अधिकारी वित्त विभाग के संचालक के प्रति उत्तरदायी होंगे। जहाँ तक बजट संचालक का संबंध है, उसको प्रायः नगर की मुख्य कार्यपालिका के प्रति प्राथम्य रूप से उत्तरदायी बनाया जाता है। छोटे नगरों में स्वयं वित्त विभाग का संचालक ही बजट संचालक का कार्य भी करता है। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि वित्त संचालक एवं बजट अधिकारी के रूप में दो पदाधिकारियों की नियुक्ति वहाँ उचित मतीत नहीं होती।

वित्त विभाग में प्रविष्ट रूप से सम्बन्धित दो अन्य कार्य भी होते हैं, ये हैं—सर्वोदय का पर्यवेक्षण तथा पेन्शन का प्रशासन। छोटे नगरों में इन दोनों ही क्रियाओं को वित्त विभाग का एक भाग बना दिया जाता है किन्तु बड़े नगरों में यह व्यवस्था पम्पावहारिक सिद्ध हो सकती है। वहाँ अधिक प्रशासकीय प्रशासकीय नीति के लिए सर्वोदय से सम्बन्धित समस्याओं को एक प्रयत्न प्रसिद्धरण को छोड़ना जरूरी हो सकता है। पेन्शन कोष का प्रबंध वित्त विभाग द्वारा प्रबन्धित किया ही जाना चाहिए। इन विभिन्न समारोहों तथा ब्यूरोज के पध्यर्थों का चुनाव वित्त संचालक द्वारा किया जाता है। एक सुदृष्टपूर्ण प्रशासकीय नीति के अनुसार इन पदों को तथा इनसे सम्बन्धित पदों पर विशेष प्रशिक्षण एवं योग्यता वाले व्यक्तियों की नियुक्ति किया जाना चाहिए किन्तु फिर भी व्यवहार में यह प्रायः कम हो पाता है। बेंसे सिद्धा, स्वास्थ्य, जनकर्म आदि के क्षेत्र में अच्छी योग्यता वाले कर्मचारियों को रखा

जाता है किन्तु यह बात प्रायः वित्तीय क्षेत्र में लागू नहीं होती। यह एक आवश्यकता की बात है कि नगर के धन को एकत्रित करने तथा खर्च करने के लिए किसी विशेष योग्यता की आवश्यकता ही नहीं समझी जाती। किन्तु वास्तविकता यह है कि वित्तीय कार्यों का प्रबन्ध भी एक कला है और हर कोई इसे संचालित करने वाला कलाकार नहीं बन सकता। वित्त विभाग के ये सभी संमान अपने-अपने कार्यों का संचालन करते हैं। एक मादल एकीकृत वित्त विभाग में स्थित बजट सम्भाग द्वारा विभिन्न नगर विभागों से चालू वित्त वर्ष के अनुमान मांगे जाएंगे और वह उनको परस्पर मिलाएगा। इसके प्रतिरिक्त वह राज्य राजस्व के अनुमानों को भी तैयार करता है। बजट संचालक मुख्य कार्यपालिका को बजट से सम्बन्धित कार्यों में सहायता प्रदान करता है। एक बार जब परिषद द्वारा विनियोग अध्यादेश पर मसौदा कर लिया जाता है तो बजट सम्भाग नगर-कार्यपालिका को बजट के प्रशासन के सम्बन्ध में सहायता करता है। बजट प्राधिकारी आर्थिक नीति को तैयार करने और क्रियान्वित करने में महत्वपूर्ण रूप से भाग लेता है।

लेखा सम्भाग द्वारा सामान्य रूप से लेखे-रखे जाते हैं और नगर के लेखों पर खर्च किए गए धन का पर्यवेक्षण किया जाता है। पहले से ही प्राडिट करना मूल रूप से एक प्रबन्धात्मक कार्य है। वैसे नियमानुसार नगर को इसके खर्च पर कार्यपालिका द्वारा नियन्त्रण रखा जाता है। विभागीय व्यय पर नियन्त्रण रखने के लिए तथा पर्यवेक्षण रखने के लिए नियन्त्रक सभी दावों का पहले से आडिट करता है ताकि यह निश्चित कर सके कि व्यय कानून-गत है और इसके लिए आवश्यक धन विभागीय लेखे में है। बाद में आडिट करना मुख्य रूप से नगर परिषद का उत्तरदायित्व है। यह एक ऐसा साधन है जिसके द्वारा परिषद नगर के वित्तीय प्रशासन का पुनरीक्षा करती है। यह एक प्रकार से वित्तीय बजटलेख का व्यवस्थापिका द्वारा किया गया निरीक्षण है। इस कार्य को सही प्रकार सम्पन्न करने के लिए परिषद द्वारा नियुक्त एक प्राडिटर रखा जाना है यद्यपि इस कार्य को परिषद द्वारा ही नियुक्त प्रमाणिकृत जन-लेखाओं को सौंपा जा सकता है।

नगर स्तर पर सम्पत्ति कर का एक महत्वपूर्ण संग्रहण रहता है और यह नगरपालिका के राजस्व का एक प्रमुख स्रोत है। ऐसी स्थिति में सम्पत्ति के वैज्ञानिक मूल्यांकन की मांग की जाती है। मूल्यांकनकर्त्ता भूमि, मकान तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति का मूल्य प्रांकने के लिए उत्तरदायी होता है। यह कहा जाता है कि इस कार्य को सम्पन्न करने के लिए मूल्यांकनकर्त्ता न्यूरो को भूमि के नक्शे, सम्पत्ति सम्बन्धी अन्य कागजात तथा दूसरे अभिलेख भेरे जाने चाहिए ताकि उनका कार्य वैज्ञानिक बन सके। पार्षद प्रशासन की दृष्टि से मूल्यांकन करने के लिए नवनों को वर्गीकृत किया जाना चाहिए। जब मूल्यांकनकर्त्ता किसी सम्पत्ति का पूरा मूल्य निर्धारित करने तो नगर परिषद द्वारा निश्चित की गई करों की दर को उस पर लागू करना होगा। मूल्यांकनकर्त्ता द्वारा कुछ अन्य कार्य भी किए जाते हैं। उदाहरण के लिए वह करों की सूची तैयार करता है, करों के बिल बनाता है तथा स्थानीय मुद्धार के लिए विवेक मूल्यांकन करता है।

कायाध्यक्ष द्वारा वतमान वित्त विभाग क सम्भागों को पूरा किया जाता है पर्यान्त वह इन सभी के कार्यों में सहयोगी बनता है। यह कर एकत्रित करने के लिए, विशेष मूल्यांकन करने के लिए, अन्य राजस्वों को एकत्रित करने के लिए उत्तरदायी है। उसे नगरपालिका कोष की रखा का काय सौंपा जाता है।

खरीददारी करने वाला सम्भाग एक सहायक अधिकरण (Auxiliary Agency) है जो कि अन्य विभागों की सेवा करता है। यह नगर विभागों के संचालन के लिए प्राथमिक चीजों की खरीददारी करता है। वतमान रूप में कन्ड्रीड्ड खरीददारी का विकास होने के पूर्व विभागों में उनक स्वयं के खरीददारी एजेंट होते थे। इस प्रक्रिया के द्वारा खरीददारी को छोटे-छोटे महा में विभक्त कर दिया गया और इसके परिणामस्वरूप ममान वस्तुओं के बारे में विभागीय मापदण्डों में भिन्नता आई। खरीददारी व्यवस्था को कन्ड्रीड्ड रूप देने के ध्येन साम हैं। इससे खरीदकरण की व्यवस्था होती है और जब बड़ी मात्रा में खरीददारी का जाती है तो उससे भी धनक फायदे हो जाते हैं। खरीददारी का झूरो मोड़ हित की रखा के लिए खरीदी गई वस्तुओं की परीक्षा करता है अथवा इस कार्य का करने के लिए उचित एजेंटों या विभागों की व्यवस्था करता है।

जब समस्त वित्तीय कार्यों को एक ही विभाग के अधीन कन्ड्रीड्ड कर दिया जाता है तो इससे कई एक लाभ प्राप्त होने की सम्भावना बढ़ जाती है। इनके माध्यम से अनेक परस्पर सम्बन्धित तकनीकी प्रक्रियाओं को एक ही प्रशासनिक इकाई में रख दिया जाता है। खरीददारी करने वाल तथा वित्तीय प्रक्रियाओं के लिए उत्तरदायी यह सहायक विभाग नगर की मुख्य कायपालिका का एक प्रकार से दाहिना हाथ होता है। जब वित्त विभाग को एकीकृत कर दिया जाता है तो इसके परिणामस्वरूप बढ़ते हुए काय मार का सामना करने के लिए कार्यकर्त्ताओं को एक सम्भाग से दूसरे सम्भाग में प्रासानी से बदला जा सकता है और इस प्रकार कार्यकारियों के प्रयोग में लोचनीयता आई जा सकती है। एक एकीकृत विभाग ये सभी विभागों की अधिक प्रभावशील रूप से सेवा कर सकता है। इसके अतिरिक्त एकीकरण के द्वारा समस्त वित्तीय प्रशासन का उत्तरदायित्व एक ही विभागीय अध्यक्ष में निश्चित किया जा सकता है। वित्तीय संगठन का रूप एवं उत्तरदायित्व के सम्बन्ध में कोई एक मत प्रकट नहीं किया जा सकता और सभी राज्यों या एक राज्य के सभी नगरों में सभी कालों के लिए एक ही व्यवस्था को बर्तमान रूप नहीं दिया जा सकता। मि० मैककार्ले (MacCorkle) का यह कहना पर्याप्त उपयुक्त है कि स्थान, परिस्थितियाँ और दृष्टाएं बनाए जाने वाले वित्तीय प्रशासकीय संगठन के रूप को प्रभावित करती हैं और उन्हें करना चाहिए।¹

7

1 Finally place, circumstances, and conditions do and should influence the type of financial administrative organization which may be set up.

नगरपालिका का बजट (The Municipal Budget)

कार्यपालिका का बजट नगरपालिका प्रशासन में प्रबन्ध का एक मूल प्रश्न बन गया है। कार्यपालिका का बजट एक व्यय की योजना एवं राजस्व का अनुमान होता है जो कि घाटे वाले वर्ष के लिए परिषद के सम्मुख प्रस्तुत करने के हेतु मुख्य कार्यपालिका के निर्देशन में तैयार किया जाता है। एन्डरसन तथा वाईडनर (Anderson and Weidner) के कथनानुसार बजट का कार्य मुख्य रूप से एक ही मस्य में दो या एक वर्ष के लिए एक सरकार के वित्तीय कार्यक्रम और कार्यों की योजना के नियोजन, स्वीकृति एवं क्रियान्विति से सम्बन्धित रहता है।¹ बजट की प्रत्येक मद नगरपालिका के कार्य का प्रतिनिधित्व करती है जो कि किसी नगर समिकरण द्वारा प्रस्ताव अधिकारी द्वारा क्रियान्वित किया जाएगा। नगर सरकार का अस्तित्व ऐसे कार्यों को सम्पन्न करने के लिए है जो कि मुख्य रूप से सामूहिक कल्याण से सम्बन्ध रखते हैं। इन कार्यों को समूह के व्यतिथत सदस्य मफनतापूर्वक सम्पन्न नहीं कर सकते। यही कारण है कि बजट के प्रत्येक प्रांकड़े द्वारा एक आवश्यक सामूहिक क्रिया का प्रतिनिधित्व किया जाता है। नगर सरकारों को, चाहे उनका आकार एवं रूप कुछ भी क्यों न हो, बजट को आवश्यक रूप से प्रपनामा होता है। बजट में राजस्व एवं व्यय दो पहलू होते हैं। कोष की प्राप्ति एवं खर्च का वर्णन होता है। इसके अतिरिक्त उधार लेने का भी प्रावधान रहता है।

संयुक्त राज्य अमरीका में बजट की परम्पराएँ अधिक पुरानी नहीं हैं। सन् १६०० से पूर्व यहाँ यह नहीं पाया जाता था। परम्परागत रूप से नगर परिषदें विभिन्न क्रियाओं के लिए धन निर्धारित कर देती थी और प्रायः भीषण कर यह भाषा करती थी कि राजस्व के रूप में जो धन प्राप्ता यह वित्तीय आवश्यकताओं के लिए पर्याप्त रहेगा। कई बार राजनैतिक तत्वों के आधार पर व्यय की मात्रा का निर्दिष्ट किया जाता था। वर्ष के अन्त तक कोई भी यह नहीं जान पाता था कि पर्याप्तवस्था घाटे में जा रही है या धन अतिरिक्त बच जाएगा। जब कभी यह देखा जाता कि धन बच गया है तो उसे किसी भी कार्य में तुरन्त खर्च कर दिया जाता था और घाटे की पर्याप्तवस्था को भ्रष्टाचारियों आदि के माध्यम से छिपाने का प्रयास किया जाता था किन्तु धीरे-धीरे नगरों का विकास हुआ, वे अधिक कार्य सम्पन्न करने लगे। ऐसी स्थिति में उन पर वित्तीय भार इतना बढ़ गया कि यह अव्यवस्थित वित्तीय व्यवस्था अपर्याप्त एवं असन्तोषजनक लगने लगी। तीसरी अठारवी के प्रारम्भ तक प्रायः सभी नगरों ने यह तो स्वयं को पहले से बचवा राज्य के कानून से प्रभावित होकर किसी न किसी रूप के बजट को

1. "The Budget functions relates primarily to the planning, adoption and enforcement of a complete work programme and financial programme of a Govt. for a year or two at a time."

— Anderson and Weidner, op. cit., P 545

सूचना मिला। ये प्रारम्भिक व्यवस्थाएँ अनेक विविधताओं से पूर्ण थीं। उनमें से कुछ तो आधुनिक विज्ञान प्रदान की विवेकताओं से परिपूर्ण थीं, जबकि अन्य में वित्तीय प्रशासन केवल नाम मात्र का था। बहुत से नगरों में इन दोनों के बीच की विधि भी अपनाया गया।

बजट के विचार का मूल तत्त्व नगरवासीओं के दिया गया नियोजन है। समस्त राज्य समरीरा के नगरों में किसी भी क्षेत्र में पुन विचार का पोषा किया पीरे-पीरे विरहित हुआ। नगरपालिका स्तर पर निा नियोजन का प्रवृत्ति को अपनाया गया, उद्यम प्रथम का नगरों के प्रौक्तिय नियोजन में प्राप्त होता है बार में विद्युत् 'वोजना' को भी महत्व प्रदान किया गया। मन् १९०६ में म्यूसाके नगर ने एक बजट संगठन को एक प्रदान किया और मन् १९२१ तक अपिवाच इसे नगरों ने अपनी बजट प्रक्रिया को व्यवस्थित रूप देने के लिए करम उठाए। वित्तीय नियोजन का अपने आपमें पर्याप्त नियोजन है। यदि दिए जाने के बाद का पहले से ही अनुमान लगा लिया जाए तो इसका कई एक प्रकार के लाभ मिलता है। नियोजन के बिना बिनि योग बहुत कम हो सकते हैं जवला बहुत अधिक हो सकते हैं। ऐसे व्यावहारिक रूप से यह देखा जाता है कि ऐसे प्रकार कम हो पाते हैं जब कि विनियोग अधिक हों। विभागों द्वारा उचित आवश्यकताओं के अधिक धन की मांग की जाती है। जब एक बार उनको निश्चित धन प्राप्त हो जाता है तो वे उसे खर्च करने के लाले निकास लेते हैं। धन वर्ष के लाले भी अधिक धन की मांग करते हैं। पर्याप्त बजट सम्पत्ती सूचना के समार में परिषद को लम्बों के प्रति अनिमित्ता की स्थिति में कार्य करना होता है। सरकार के कार्य संचालन के लिए परिषद को आवश्यक सब विनियोग स्वीकार करने होते हैं और बजट के समार में सब इस कार्य को नली प्रकार सम्पन्न नहीं कर सकती। जब पर्याप्त बजट नियन्त्रण नहीं रखा जाता तो विभागों द्वारा बजट से बचाव धन खर्च किया जाता है और कई बार तो वे धन को ऐसे खर्च करते हैं जैसे कि उनको प्राप्त नहीं होती। इस सबके परिणामस्वरूप दूसरे वर्ष में पाटे मुक्त विनियोग बनाने होते हैं और कई बार वर्ष पूरा होने से पहले ही खर्च करने के लिए उपार करने की जरूरत हो जाती है। पूरोगत बजट द्वारा जिस दीधनामी नियोजन का प्रतिनिधित्व किया जाता है उनके अनेक लाभ हैं।

बहु विधि का अध्ययन करने के बाद यह निष्कर्ष निकाला जाता है कि नगर सरकार जब तक अनेकीकृत होती है उस समय तक वह किसी प्रकार की बजट व्यवस्था विकसित नहीं कर सकती। उदाहरण के लिए यदि स्कूल बोर्ड पाक बोर्ड और ऐसी ही अन्य संस्थाओं को कर लगाने की परिषद की अतिरिक्त शक्तियाँ दे दी जाएं तथा वे जो धन इकट्ठा करें, उसे बिना किसी केन्द्रीय नियन्त्रण के खर्च कर सकें तो नगर में कोई बजट व्यवस्था नहीं होगी। इन अव्यवस्थित स्थिति में व्यवस्था स्थापित करने के लिए सरकार को एक सम्पत्ति के आधीन एकीकृत या केन्द्रीकृत करना होता है। अनेक नगरों में सामान्य प्रवृत्ति के सम्बन्धों की स्थापना की गई है किन्तु वे एक दूसरे से पर्याप्त भिन्ना रहते हैं।

बजट प्रक्रिया के प्रारम्भ होने से लेकर कर लगाने तक धनराशि उठान पड़ने हैं। पहला कदम यह है कि मुख्य वित्तीय अधिकारी बजट अनुमान तैयार करता है जो कि नगरपालिका विभागों को भेज दिया जाता है। वह बजट सम्बन्धी निर्देशन तैयार करके भी भेजता है। इन निर्देशनों में मुख्य कार्यपालिका द्वारा अपनी नीति स्पष्ट की जा सकती है, साथ ही कार्य को करने के बारे में भी विस्तार के साथ बताया जा सकता है। दूसरे, विभागीय अध्यक्ष अपने बजट अनुमान तैयार करते हैं और अपनी मार्ग प्रस्तुत करते हैं। इसके साथ में विभागीय कार्यक्रमों की रूपरेखा भी सलग्न की जाती है। तीसरे, मुख्य वित्तीय अधिकारी द्वारा नगर सरकार द्वारा दिए गए व्यय का अनुमान किया जाता है, साथ ही वह उस राजस्व का भी अनुमान लगाता है जो कि नगर के द्वारा प्राप्त किया जा सकता है। चौथे, जब सभी विभागों के अनुमान प्रस्तुत कर दिए जाते हैं तो मुख्य वित्तीय अधिकारी उन्हें मिलाने तथा उनकी पुनरीक्षा करने में समर्थ हो जाता है। इन प्रकार बजट मुख्य कार्यपालिका में विचार के लिए तैयार हो जाता है। परिषद में बजट को प्रस्तुत करने से पूर्व मुख्य कार्यपालिका और वित्तीय अधिकारी, विभागीय अध्यक्षों से बात-चीत करते हैं। विभागीय प्रार्थनाओं के अधिकार का विम्लेषण किया जाता है तथा अनुमानित राजस्व पर विचार करती है। यदि व्यय राजस्व में ज्यादा हो तो मुख्य कार्यपालिका विभागीय मांगों में कटौती करती घण्टा बजट को परिषद में प्रस्तुत करने में पूर्ण नए राजस्व के स्रोतों का सुझाव देगी।

इस प्रकार मुख्य कार्यपालिका काय को विभागीय मार्ग पर अपना निर्णय लेती है और मुख्य वित्तीय अधिकारी के साथ मिलकर कार्यपालिका बजट को तैयार करती है। इस स्तर पर बजट परिषद में प्रस्तुत करने के लिए तैयार हो जाता है। परिषद बजट को स्वीकार करती है और उसके सम्बन्ध में जनता के मत को जानने का प्रयास करती है। करदाताओं के समूहों के प्रतिनिधि तथा धन्य सस्य अपने विचार प्रस्तुत करती हैं। बजट पर पर्याप्त रूप से विचार करने के बाद परिषद उसे स्वीकार कर लेती है। यदि बजट में पूंजीगत सुधार का कार्यक्रम रखा गया है तथा उनकी गैरिजेशन के द्वारा वित्तीय व्यवस्था करने की योजना हो तो परिषद को उधार लेकर या राजस्व प्रत्यादेय जारी करके कार्यपालिका के कार्यक्रम को क्रियान्वित करना होता है। कार्यपालिका कार्यक्रम के उपयोग अनक है। इसीलिए बजट का प्रबन्ध का एक मुख्य प्रयास माना जाता है।

नगरपालिका का बजट यदि वर्गीकृत किया जाय तो उसे हम तीन भागों में विभाजित कर सकेंगे। ये हैं—कार्यपालिका बजट, व्यवस्थापिका बजट और प्रायोगिक या महत्त्व बजट। नगर सरकार का सामान्य संगठन इस बात को तय करता है कि वही बजट के किस रूप को अपनाया जायगा। कार्यपालिका बजट वह होता है जो कि मेयर अपनी प्रबन्धक द्वारा तैयार किया जाता है, परिषद द्वारा स्वीकार किया जाता है और उसको क्रियान्वित करने का उत्तरदायित्व भी मेयर या प्रबन्धक पर होता है। बजट की यह व्यवस्था सरकार के माध्यम घण्टा कमजोर मेयर रूपों में उचित नहीं ठहरती; इसे

केवल परिषद प्रबंधक या अधिकारियों केवल व्यवस्थाओं में ही अपनाया जा सकता है। बजट का दूसरा प्रकार धार्मिक व्यवस्थापिका बजट धार्मिक व्यवस्था वाले नगरों के लिए उचित समझा जाता है। जब बजट में इस रूप का अपनाया जाता है तो नगर परिषद उन उपाय करने का उत्तरदायित्व अपने ऊपर ले लेती है। परिषद अपने दिना भी प्रतिनिधि के माध्यम से इस दायित्व को पूरा करती है। सामान्य व्यवस्था के धार्मिक अनुष्ठान प्रशासनिक अधिकारियों एवं परिषद के प्रतिनिधियों को वित्तकर बनाया गया मजदूर विधायन योजना तैयार करता है। व्यवस्थापिका अपना धार्मिक व्यवस्था वाले बजटों में जब बजट का परिषद की तरफ से स्वीकार कर लिया जाता है तो उस क्रियाविध करने में उत्तरदायित्व किसी एक व्यक्ति या पदाधिकारी को नहीं सौंपा जाता। धनक विधायन विषयक एवं लोक-प्रशासन के विद्यार्थी इस बात से सहमत हैं कि नगर के लिए धार्मिक योजना की पहचान करने का दायित्व मुख्य कार्यपालिका के हाथों में रखा जाना चाहिए। वतमान प्रवृत्ति के अनुसार प्रशासनिक कार्यपालिका एवं उत्तरदायित्वों को केन्द्रित करने की धीरे धीरे प्रवृत्ति जा रही है और उक्त मत किसी प्रवृत्ति के अनुकूल ठहराता है।

यह कहा जाता है कि मुख्य कार्यपालिका बजट को तैयार करने में उत्तरदायित्व का निर्वाह अच्छी प्रकार कर सकती है क्योंकि वह विभिन्न प्रकार की कार्यपालिका के संचालन के लिए उत्तरदायी होती है। यह भी स्वीकार किया जाता है कि कार्यपालिका बजट योजना अन्य रूपों की अपेक्षा अधिक उपयोगी है। सम्भवतः इसी कारण यह रूप आजकल अधिक प्रचलित है। परिषद की समिति विभागों की आवश्यकताओं को जानने और उनके साथ सहानुभूति रखने में अनुपयुक्त होती है। दूसरी ओर मुख्य कार्यपालिका द्वारा यह कार्य साधनी से सम्पन्न किया जा सकता है। जहाँ बजट को प्रशासकीय दृष्टि से तैयार किया जाता है वहाँ उसमें प्रतिरोध पैदा होने की सम्भावना कम रहती है। कार्यपालिका बजट का एक अन्य मान यह बताया जाता है कि जब परिषद को बजट प्राप्त होता है तो वह इसके प्रस्तावित अनुमानों के बारे में अधिक विप्लव दृष्टिकोण अपना सकती है। इस वास्तविक व्यवहार का अध्ययन करने पर यह ज्ञात होता है कि यदि हम व्यवस्थापिका को नगर स्तर पर भी केवल एक धार्मिक और प्रतिबंधक का स्थान दे तो उपयोगी रहेगा। ऐसी स्थिति में परिषद करदाताओं के हितों की साधना का पूरा-पूरा प्रमाण करती है। एक अन्य तर्क यह भी दिया जाता है कि यदि विनियोग की प्रत्येक मांग पर विचारित समय देना चाहिये तो उक्त दोनों ही दृष्टियों से विचारना उपयुक्त रहेगा। धार्मिक प्रशासकीय दृष्टि से भी धीरे धीरे व्यवस्थापन को दृष्टि देनी चाहिए। दोनों ही स्तरों पर जनता की सेवा प्राप्त करने की आवश्यकताओं को धीरे धीरे राजस्व एकत्रित करने की सम्मति को देना जाता है। निम्न बक [Buck] तथा अन्य लेखकों के मतानुसार यदि नगर सरकार को इस संघटन में मुख्य कार्यपालिका अपना प्रशासकीय अधिकारी को बजट तैयार करने की पूरी छुट्टी नहीं सौंपी गई है तो इस बात के लिए पर्याप्त कारण हैं कि उसका पुनर्व्यवस्थापन कर दिया जाय।

बजट को तैयार करने के कार्य प्रबन्धक, मेयर मण्डल या समिति—किसी भी सत्ता द्वारा पूरे किये जा सकते हैं किन्तु इस सत्ता को सहोपता के लिए कोई व्यवस्था उससे की जानी चाहिए। वित्त रूप से मॉडल, वित्तीय विभाग इस आवश्यकता को सफलतापूर्वक पूरी कर सकता है। इस विभाग के सन्तुष्ट बजट सम्बन्धी सभी सूचनाओं को एकत्रित किया जाता है और वर्गीकृत किया जाता है। कुछ नगरों में बजट सचिव होता है जिसे यह कार्य सौंप दिया जाता है कि वह वित्तीय सूचना एकत्रित करे और उसे बजट तैयार करने वाली सत्ता के सम्मुख प्रस्तुत करे। छोटे नगरों में यह कार्य परम्परागत रूप से मुख्य लेखाधिकारी या नियंत्रक का सौंप दिया जाता है। इसके अतिरिक्त एक प्रशिक्षित स्थायी स्टाफ भी होता है जिसे सभी आवश्यक सूचना प्राप्त करने की शक्तियाँ एवं सुविधाएँ प्राप्त होती हैं। यह स्टाफ बजट को तैयार करने में अपना बहुमूल्य सहयोग प्रदान करता है।

बजट की रचना एवं स्वीकृति

[The Preparation and Adoption of Budget]

बजट का तैयार करने के लिए विभिन्न सौधाना व हाकर भूजरना पड़ता है। यदि हम बजट प्रक्रिया को नयी भाँति समझना चाहते हैं तो उसकी प्रक्रिया का क्रमिक रूप से देखना अनिवार्य होगा। बजट का कार्य राजस्व के अनुमानों की तैयारी से प्रारम्भ होता है। इसके लिए विभाग या बजट अधिकारी द्वारा प्रत्येक व्ययकारी विभाग या समिकरण के लिए कुछ फार्म भेजे जाते हैं जिनके आधार पर वह विभाग अपने आवश्यक व्यय के लिए अपना आवश्यकताओं का अनुमान प्रस्तुत कर सके। इस प्रकार एक निश्चित तालमेल तक मुख्य वित्तीय अधिकारी को चाहिए यह सूचना भेज दी जाती है। प्रायः सभी विभागों को भेजे जाते वाले फार्मों का रूप एक जैसा होता है ताकि उनके बीच तुलना की जा सके। यदि एक विभाग कुछ विशेष क्रियाएँ संचालित करता है अथवा उसमें प्रमुख व्यय है तो इसके सम्बन्ध में उसे प्रत्येक सूचना देनी होगी। विभिन्न समिकरणों को उनके अनुमान तैयार करने में, सहायता करने की दृष्टि से इन फार्मों पर नेत्रों से पूर्व विगत व्यय को भी रखा जा सकता है। माँगों के लिए प्राप्ति करत समय विभाग अपना प्राथमिकताय प्रदर्शित कर सकते हैं। इन प्रक्रिया के द्वारा व्ययकारी समिकरण को यह अनुमान हो जाता है कि कबन क्या माँग की जा रही है। इस काम पर विभागानुसार अथवा जब घटती प्राप्तिओं की सूची प्रदान करे तो उसे यह इतना स्पष्ट एवं विस्तृत रूप में करना चाहिए ताकि प्रत्येक महत्वपूर्ण मद एवं प्रयोजन प्रस्तावित परिवर्तन स्पष्ट हो सके। प्रस्तावित व्ययों एवं बढ़ोतरीयों के लिए फार्म में प्रत्येक से स्थान रहता है। निश्चित रूप से बजट व्यवस्था को घटाने से एक सचिव बड़ा नाम यह होता है कि इसमें प्रत्येक विभाग एवं व्ययकारी का प्रत्यक्ष ज्ञान वाले व्यय के लिए पहले से ही योजनाय बना लेता है।

विभागों से सूचना प्राप्त करने के लिए जिन फार्मों का प्रयोग किया जाता है, उनकी संख्या एवं रूप प्रत्येक नगर में एक जैसा नहीं होता, वह बदलता रहता है। जैसे नियमानुसार जो प्रत्येक प्रशिक्षित नगर होते हैं

वे सूचना प्रदान करते समय न केवल कुछ मात्रा का उल्लेख करते हैं बल्कि उन विशेष वस्तुओं का भी स्पष्ट रूप से उल्लेख कर देते हैं जिनको कि प्राप्त किया जाना है। कुछ नगरों में अनुमान एकत्रित करने के लिए नीचे प्रकार के फार्मों का प्रयोग किया जाता है—एक व्यक्तिगत सेवाओं के लिए, दूसरा सामान व साधनों के लिए और तीसरा अन्य वस्तुओं के लिए। व्यक्तिगत सेवाओं वाले फार्म में स्पाई एवं अस्थायी कर्मचारियों के वेतन एवं मजदूरी रहते हैं। साथ ही दूसरे प्रकार की व्यक्तिगत सेवाओं के लिए फीस आदि का उल्लेख रहता है। परम्परागत रूप से कर्मचारियों के प्रत्येक वर्ग की भूमी उनकी वेतन अनुसूची के आधार पर समान-मूल्य की जाती है। सामान्य साधनों से सम्बन्धित फार्म में यह उल्लेख रहता है कि वित्तना धन चाहिए। हिम वस्तु के लिए चाहिए और निम्नलिखित वर्ग निम्न धन प्राप्त किया गया था। अन्य वस्तु से सम्बन्धित फार्मों में भूमि, रचना एवं पुर्नोद्धार विवरणों पर होने वाले खर्चों का विवरण आ सकता है।

प्रत्येक विभाग द्वारा एक अन्य प्रकार का फार्म भी भरा जाता है जो यह बताता है कि उसकी प्रत्येक क्रिया द्वारा अनुमानित वित्तना राजस्व प्राप्त हो सकेगा। इस विभाग द्वारा जल की विनिष्पन्न एवं अन्य प्रकार के राजस्व के आधार पर आगमनों की जाती है। दूसरे विभाग साइलेंट, फीम या पारमिटों द्वारा अधिक राजस्व एकत्रित कर सकते हैं। प्रत्येक विभाग द्वारा जो अनुमान प्रस्तुत किए जायें, उनको अच्छी प्रकार से देखना जरूरी होता है क्योंकि व्यावहारिक रूप से यह सत्य है कि प्रत्येक विभाग अपनी अपनी बड़ा-बड़ाकर निश्चिता है जब कि वह धन के अनुमानों को यथासम्भव कम दिखाता है। परिवार के दृष्टिकोण से यह अत्यन्त महत्वपूर्ण है कि यह समाविष्ट राजस्व वा सही अनुमान प्राप्त कर सके। इसके बाद ही वह प्रत्येक विभाग को उनके लिए उचित धन की व्यवस्था कर सकता है। दूसरे आगमनों की सही मात्रा जानने के बाद ही परिवर्तन करों को कम करने या अधिक करने के सम्बन्ध में निर्णय ले सकता है ताकि वह बजट को संतुलित बना सके।

प्रत्येक विभाग को अपने व्यय के अनुमान के साथ अपने व्ययों की योजना भी बजट अधिकारी के सम्मुख प्रस्तुत करनी होती है। प्रसन्न में अनुमानों की इस कार्यक्रम पर ही आधारित होना चाहिए। इस प्रकार के आंकड़ों को प्रस्तुत करने का मूल मकसद यह है कि इससे विभाग की व्यक्ति तथा वस्तुओं की मात्रा का औचित्य प्राप्त हो जाता है क्योंकि यह स्पष्ट रूप से प्राप्त हो जाता है कि विभाग द्वारा कौन कौन सी सेवाएँ प्रदान की जायेंगी। कार्यक्रम के उन पहलुओं पर अधिक जोर दिया जाता है जो कि पहले वर्ष नहीं थे और इस वर्ष के नवीन आकर्षण हैं। कार्यक्रम से सम्बन्धित सूचना प्रस्तुत करने का अपने ध्यान में पर्याप्त महत्व है। यही कारण है कि एक नगर कार्यपालिका द्वारा बजट को पारितोषित करते हुए बांधों को एक ऐसी योजना बताई गई जिसके सामने बांधों द्वारा इस्तासुर किये जाते हैं। बांधों की योजना का महत्व उस समय स्पष्ट होता है जबकि हम यह जान जाते हैं कि यह धन कुछ नहीं बरन् आने वाले वर्ष में विभिन्न नगर विभागों एवं अधि-

करणों द्वारा किए जाने वाले कार्यों की मात्रा ०५. प्रति के सम्बन्ध में भविष्यवाणी है। मागों पर विचार करते समय वर्तमान एवं १९५० वर्ष की भविष्यों का तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है। यह कहा जाता है कि कार्यों की योजना द्वारा प्रत्येक विभागीय अध्यक्ष को यह सोचने के लिए प्रभावित किया जाता है कि बजट केवल धन खर्च करने की योजना नहीं है वरन् यह परिणामों को प्राप्त करने का तरीका एवं साधन है।

जब प्रत्येक विभाग द्वारा माय एवं व्यय सम्बन्धी अनुमान प्रस्तुत कर दिए जाते हैं तो मुख्य वित्तीय अधिकारी इनको मनुक्त करता है और उनका संक्षिप्त रूप तैयार करता है। कई बार विभागों से अतिरिक्त सूचना प्राप्त करने की आवश्यकता भी हो जाती है। बजट को एकीकृत करने की प्रक्रिया में वह विभागीय अध्यक्षों से कुछ सहायता एवं सहयोग भी माग सकता है। उनके साथ तथा अन्य रुचि लेने वाले व्यक्तियों एवं अधिकारियों के बीच होने वाली आवश्यक वार्ताएँ बजट अधिकारी एवं विभिन्न व्यवहार्य अधिकारियों के प्रतिनिधियों के बीच उत्पन्न कठिनाइयों एवं गलतफहमियों को दूर करने में पर्याप्त उपयोगी रहती हैं। जब सारी आवश्यक सूचनाएँ प्राप्त हो जाती हैं तो बजट अधिकारी के लिए यह समय हो जाता है कि वह प्रस्तावित व्यय एवं प्राप्तियाँ विभागों में बीच सम्बन्ध स्थापित कर सके। इन तथ्या एवं आंकड़ों को मेयर या प्रबन्धक के विचारार्थ प्रस्तुत किया जाता है। इन तनी अनुमानों की सजगतापूर्ण की गई पुनरीक्षा एक सन्तोषजनक बजट योजना तैयार करने में पर्याप्त सहायक बनती है। यदि अन्य किसी तरीके को अपनाया गया तो उसका परिणाम असन्तोषजनक रहेगा और बजट केवल अनुमानों का समूह मात्र रह जाएगा। बजट को तैयार करने के इस स्तर पर प्रस्तावित व्यय की बढ़ि एवं घटी के सम्बन्ध में पूरा स्पष्टीकरण प्राप्त करने के लिए तथा नये पदों की रचना के लिए एवं परिषद में उठने वाले अन्य प्रश्नों के बारे में विभिन्न दृष्टिकोण प्राप्त करने की गरज से प्रतीपचारिक सुनवाईयों की व्यवस्था भी की जा सकती है। नतिजातो मेयर परिषद और परिषद प्रबन्धक तगरों में मेयर या प्रबन्धक एक मुख्य कार्यपालिका की हैमियत से विभागीय अध्यक्षों एवं वित्तीय अधिकारी के साथ विचार-विमर्श करने के बाद प्रस्तावित अनुमानों में परिवर्तन कर सकता है किन्तु मुख्य वित्त अधिकारी ऐसी स्थिति में मेयर या प्रबन्धक के प्रति उत्तरदायी रहता है।

जहाँ कहीं मुख्य कार्यपालिका की बजट के लिए उत्तरदायी नहीं बनाया जाता वहाँ मुख्य वित्तीय अधिकारी या बजट अधिकरण अधिक कार्य नहीं करता वह केवल विभागीय मागों का सकलन मात्र कर देता है और परिषद के प्रयोग के लिए उन्हें छपने के लिए भेज देता है। यह आवश्यक समझा जाता है कि मुख्य वित्त अधिकारी को राजस्व वाले पक्ष पर भी पर्याप्त ध्यान देना चाहिए। वह सर्वप्रथम विभिन्न राजस्वों से सम्बन्धित अनुमानों को एकत्रित करता है, उन्हें सही करता है, उनकी कुल मात्रा का अन्दाज लगाता है और उसके बाद वह अपने हिस्से से बजट के अनुमानों एवं राजस्व के अनुमानों के बीच, प्राप्त धनतरों में कमी करने का प्रयास करता है। यह कहा जाता है कि एक उत्तरदायी मेयर या प्रबन्धक वह है जो कि इन बात के

मित्र पुरी-पुरी वांछित करता है कि कर प्रभावशालक बन से न बहें। उसे यह ज्ञात रहता है कि यदि उसने अतिरिक्त कर प्रस्तावित किये तो उस परिपथ में आवश्यक बन से कटिनाई का सामना करना होगा। बजट के सम्बन्ध में एक बात ध्यान में रखने योग्य यह है कि बजट की किसी भी व्यवस्था में प्रस्तावित व्ययों को अनुमानित आय के आधार पर सम्पन्न नहीं किया जा सकता। ऐसी स्थिति में शुरु सम्बन्धी कार्यक्रमों पर भी पर्याप्त ध्यान दिया जाना जरूरी बन जाता है। यदि कर संग्रह की शक्ति की मांग उपर सेने की शक्ति पर भी विभिन्न प्रतिबन्ध लग चुके हों तो ऐसी स्थिति में यह जरूरी बन जाना है कि प्रस्तावित मार्गों से वेदाओं में कटौती की जाय।

बजट के अनुमानों का प्रारम्भ में उन व्यक्तियों द्वारा प्रस्तुत किया जाता है जो कि धन संबंधित क बाधान कार्य में कार्यरत अधिक मत हैं तथा वे उन धन को नगर सरकार द्वारा अभावित सर्वाधिक महत्वपूर्ण किया मानते हैं। यदि संग्रह की दृष्टि से समा जाय तो यह जरूरी बन जाता है कि इन अनुमानों को किसी ऐसे व्यक्ति द्वारा परीक्षित किया जाय जो कि नगर का सम्पूर्ण आवश्यकताओं को समझने की क्षमता रखता है तथा जिसका दृष्टिकोण व्यापक है, वह व्यक्ति विभिन्न मायों का उपयोग आय के प्रकाश में भी देय सकता है। यह एक स्पष्ट तथ्य है कि इन कार्य को सम्पन्न करने वाला उपयुक्त भाग मुक्त प्रभावशालक हो शायद क्योंकि उसमें अधिक धन्य कोई भी अधिकारी उपर्याप्तता की वित्तीय परिस्थितियों एवं आवश्यकताओं से परिचित नहीं हो सकता।

यह सब हो जाने के बाद बजट की तैयारी का अंतिम चरण उसे विचार के लिए नगर परिषद के सम्मुख प्रस्तुत करना होता है। परिषद में प्रस्तुत किया जाने वाला बजट सम्बन्धी दस्तावेज (Document) वही अन्तिम समझा जाता है जिसमें कि निम्नलिखित तीन भाग हैं।¹ प्रथम, बजट में एक सक्षिप्तीकरण भाग (Summary Section) होता है जिसमें कि मुख्य कार्य-पानिका द्वारा ही गई बजट सम्बन्धी सबर होती है। इनमें अगले चरण के लिए पूरा प्रभावशालक कार्यक्रम होता है जिसे कार्यपालिका द्वारा कुछ ही पृष्ठों में सक्षिप्त कर दिया जाता है। इस भाग का लेख प्रथम बजट से सम्बन्धित धन्य पहलुओं के सक्षिप्तीकरण से युक्त रहता है, उदाहरण के लिए राजस्व व्यय एवं कार्य आदि।

दूसरे, बजट के अन्य भाग में समर्थित अनुसूचियाँ (Supporting Schedules) होती हैं। इसमें राजस्व व व्ययन की अधिक विस्तार के साथ प्रस्तुत किया जाता है। पहले वर्षों की सूचनाओं के साथ उनकी तुलना की जाती है। अनुसूचित की गई संपत्ति की मात्रा, वांछित करो की दर एवं विभिन्न राजस्वों के लिए उपयुक्त कोषों का उत्सर्ग आदि बातें इस भाग में समाविष्ट रहती हैं। इनके अतिरिक्त इसमें उन धनों का भी विस्तृत व्ययन होता है, इनको कि उपार किया जाता है, साथ ही उन कोषों का भी उत्सर्ग रहता है जिसमें कि उपार लिए गए धन को रखा जाना है। इस भाग में

1. *Anderson & Weidner, op. cit., Page 551.*

प्रत्येक विभाग या अन्य मगठनात्मक इकाई के लिए विस्तृत अध्ययनों की एक शृंखला रहती है। उनमें व्यय के लक्ष्यों के साथ-साथ विनियोगों की मांगों को प्रदर्शित किया जाता है। यहां भी पूर्व वर्षों से तुलना की जाती है। यदि हो सके तो कार्यक्रम सम्बन्धी परिवर्तन के धारे में स्पष्टीकरण भी इस भाग में दिया जाता है। नगरपालिका का बजट नगरपालिका के प्रशासन के विभिन्न पहलुओं को ध्यान केंद्रित करने में रखता है और इस प्रकार वह जनता को जिन्दगिया को निकट से स्पर्श करना है। तीसरे, बजट के अन्य भाग में प्रयानों का प्रारूप रहता है, जिसमें विनियोगों राजस्वों एवं कर्ज में सम्बन्धित बजट की सिफारिशों को रखा जाता है ताकि आवश्यक व्यवस्थापन को सुविधा प्रदान की जा सके।

बजट के दस्तावेज में क्या-क्या होना चाहिए, इसका एक विस्तृत अध्ययन मि० मैककोर्कले (MacCorkley) द्वारा प्रस्तुत किया गया है। उनका कहना है कि अच्छे व्यवहार के प्रकाश में एक बजट के दस्तावेज को स्पष्ट, संक्षिप्त एवं समझे जाने योग्य होना चाहिए।

परिषद में बजट

[Budget in the Council]

नियमानुसार तैयार किये गये बजट को प्रशासकीय निकाय प्रस्ताव परिषद के सम्मुख प्रत्येक वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ होने के तीन महीने बाद प्रस्तुत करना चाहिए। इसके पीछे एक मुख्य कारण यह बताया जाता है कि व्यवस्थापिका को बजट सम्बन्धी कार्यवाहियों के लिए पर्याप्त समय चाहिए। परिषद के सम्मुख बजट को आलोचना, स्वीकृति, मसौदा एवं पारित होने के लिए प्रस्तुत किया जाता है। यह कहा जाता है कि नगरपालिका के बजट को प्रस्तुत करने से अधिक मायदा ही कोई बात नाटकीय हो। शक्तिशाली मेयर व्यवस्था में स्वयं मेयर व्यक्तिगत रूप से बजट के अनुमानों को प्रस्तुत करता है अथवा वह चाहें तो धन स्पष्टीकरण के पत्र को संलग्न करके उसे परिषद में बैठे भी भेज सकता है। परिषद प्रबन्धक योजना में प्रबन्धक को अपने छोटे हुए अनुमान अनौपचारिक तरीके से प्रस्तुत करते हैं। प्रबंधन उस समय तक कोई स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं करता जब तक कि स्वयं परिषद बजट का विभागों एवं विभिन्न मदों का अनुसार विश्लेषण नहीं करती। बजट को चाहे मेयर द्वारा प्रस्तुत किया जाय अथवा प्रबंधक द्वारा, परिषद में प्रायः उसे आलोचना का सामना करना होता है। आयोग व्यवस्था में यह बात नहीं होती।

एक सामान्य नियम के अनुसार नगर परिषद में वित्तीय मांगों पर किसी न किसी प्रकार की एक वित्तीय समिति द्वारा विचार किया जाता है। ज्योंही बजट को परिषद में प्रस्तुत किया जाता है त्योंही उसे समिति के विचारार्थ भेजने के लिए कदम उठाया जाता है। यह समिति बजट की ध्यान-पूर्वक परीक्षा करती है, आवश्यक जान-पड़ताल करती है, उसके सम्बन्ध में सुझाव देती है और उसके बाद परिषद को प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। परिषद के जो सदस्य समिति में नहीं बैठते, वे प्रायः समिति के प्रतिवेदन को स्वीकार कर लेते हैं और उसे मान्यता देने के लिए अपना मत प्रस्तुत करते

है। कुछ निकायों के मजानुसार यह परिषद की बजट प्रक्रिया में एक कमजोरी का प्रतीक है जो कि विशेष रूप से मेयर-परिषद वाले नगरों में पाया जाता है। नगर परिषद द्वारा बजट पर विचार किया जाता है तथा उसे जितना प्रचारित किया जाता है वह कुछ विचारकों के मजानुसार पर्याप्त नहीं है और इसलिए इसे अधिक ध्यान देने की आवश्यकता है। बजट पर विचार करने या प्रचार करने में कम समय देना जो कि दाव को दूर करने के लिए परिषद में मर-कारी प्रक्रिया को बदलाव लाता है। यह कहा जाता है कि जनता को प्रशिक्षण देने के लिए मुख्य प्राथमिकता और उसके विभागीय समर्थों का परिषद के सम्मुख आने की व्यवस्था की जानी चाहिए ताकि सम्बन्धित विषयों पर विचार विनिमय किया जा सके। इस प्रक्रिया को कई एक कारणों से उप-योगी बताया जाता है। इसके द्वारा परिषद के प्रत्यक्षकर्तों प्रत्यक्ष विरोधियों को एक ऐसा अवसर प्राप्त होता है कि वे अपनी पक्ष प्रस्थापना के लिए बहस कर सकें। जनता को यह अवसर मिलता है कि वह मुन तक और मुनी भी जा सके। जब नगर परिषद में विविध परिस्थितियों पर ध्यान एवं व्यापक विचार विनिमय होता है तो इसमें प्रशासन एवं नागरिक दोनों ही सामानित होते हैं। अनुभव के आधार पर यह कहा जाता है कि यदि वित्त समिति का सभापति प्रत्यक्ष परिषद का अध्यक्ष बजट की सामान्य वित्तीय नीतियों का पहलू ही स्पष्ट कर दे तो परिषद द्वारा किये गये विचार विनिमय का अधिक लाभ होता है। यदि वे दोनों ही बातें सम्भव न हों सकें तो ऐसी व्यवस्था की जाये कि कब प्रत्यक्ष या मेयर मौखिक स्वीकृति या बजट भाषण प्रस्तुत करें।

जनता को बजट के विषयों में प्रत्यक्ष एवं सहज है क्योंकि प्रस्तावित नये करों का प्रभाव व्यक्तिगत रूप से उसी की जेब पर पड़ेगा और नभसवानित सेवाओं से भी वे ही लाभान्वित होंगे। नागरिकों के व्यापारिक, व्याव-सायिक, कार्य सम्बन्धी एवं अन्य उद्देश्यों के लिए उनके सगठन होठ हैं। एक परिचित करदाताओं की संस्थाएं और जनता के स्वयं के समाचार पत्र होठ हैं। इन सबके परिणामस्वरूप जनता यह अवसर पाठे है कि बजट प्रत्यक्षी विचार विनिमय कर सके योगदान कर सकें। जनता के समूहों के प्रतिनिधियों को यह परिषद प्राप्त रहना है कि वे परिषद एवं समिति की बैठकों में नियमित रूप से उपस्थित हो सकें। जनता को यह भी सुविधा प्राप्त है कि वह कभी भी अपने पाण्डों से मिल सकें प्रत्यक्ष उनसे कभी भी फोन द्वारा सम्पर्क स्थापित कर सकें। कई एक नगरों में जनता को परिषद में अपना विचार प्रकट करने का भी अवसर प्रदान किया जाता है। इन सब के परि-णामस्वरूप यह स्वाभाविक है कि नगरपालिका का बजट स्थानीय प्रभाव के मापीन प्राप्त किया जाता है। अतः में यह नियमित बजट प्रक्रिया का एक लक्ष्य है कि वित्तीय कार्य का पर्याप्त प्रकाशन किया जाता है। जनता के समूह गुप्त रूप से कार्य करने की प्रवृत्ति बहुत कुछ खुले में प्रचार वाला है।

बजट की तैयारी एवं पारित करने के कार्य में मेयर तथा परिषद का कितना योगदान रहना चाहिए यह एक विवादास्पद विषय है। यह, प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष व्यवस्था एवं परिषद प्रत्यक्ष व्यवस्था में प्रायः प्राप्त नहीं होता तथा

इङ्ग्लैण्ड जैसे नगरों में भी नहीं होता जहाँ पर कि मारो शक्तियाँ परिषद का सौत दी जाती है तथा मेयर को न जो नियंत्रण प्राप्त होता है और न ही वह कोई महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ कर सकता है किन्तु न्युक्त राज्य धरतीका में अधिकांश मेयरों को यह शक्तियाँ सौत दी जाती हैं। शक्तिशाली मेयर व्यवस्था के पन्तगत मेयर को बजट पर नियंत्रण रखने का अधिकार विशेष रूप से दिया जाता है। इस दृष्टि से बोस्टन नगर का चार्टर पर्याप्त महत्व रखता है। इसके अनुसार सभी विनियोगों की पहल मेयर द्वारा ही की जा सकती है। वही व्यय के वार्षिक बजट को परिषद के सामने रखता है। नगर परिषद को यह अधिकार है कि वह किसी भी मद को कम कर सके बचत प्रस्ताव कर सके किन्तु वह किसी भी मद को बढ़ा नहीं सकता और न ही कुल बजट में ही किसी प्रकार की कटौत कर सकता है। परिषद द्वारा बजट बनाया भी नहीं जा सकता। इसके प्रतिरिक्त यह भी प्रधान रखा गया है कि प्रत्येक विनियोग, धन्यार्पण, धातन, प्रस्ताव तथा नगर परिषद के मत की स्वीकृति के लिए मेयर के सामने प्रस्तुत किया जाये। यदि मेयर द्वारा किसी विषय को बिना अपनी स्वीकृति प्रदान किये ही पन्द्रह दिन के भीतर भीतर लौटा दिया जाता है तो इसके परिणामस्वरूप वह विषय धर्म माना जायेगा।

इस प्रकार मेयर को परिषद के बजट प्रस्तावों में कटौत करने के प्रत्येक प्रयास पर पूर्ण नियंत्रण अधिकार को न्युक्त करने की शक्तियाँ प्राप्त हैं। इसके प्रतिरिक्त यह किसी भी विषय पर पूरी तरह से धर्म या धार्मिक रूप से नियंत्रण अधिकार का प्रयोग कर सकता है। वह ऐसे सहायक बजट भी प्रस्तावित कर सकता है जिनके बारे में एकाएक ही परिषद तथा उनके बीच मतभेद नहीं होता। यह एक प्रकार से कार्यपालिका बजट का प्रतिस्पर्धात्मक रूप है। उनके अनुसार परिषद की प्रतिबन्ध सयाने की शक्तियों को सीमित कर दिया जाता है; यहाँ तक कि उसे निर्देशन प्रदान करने के कानूनी अधिकार से भी वंचित रख दिया जाता है। ऐसे उदाहरण ऐसे अधिक प्राप्त नहीं होते। बहुत कम नगर ही ऐसे हैं जहाँ पर मेयर को पूर्ण नियंत्रण अधिकार की शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। प्रायः ऐसी व्यवस्था की जाती है जहाँ कि परिषद स्वतन्त्रतापूर्वक प्रस्तावित बजट के बारे में जो निर्णय लेना चाहती है वह ले लेती है।

अधिकांश बड़ी परिषदें बजट से सम्बन्धित अपनी शक्तियाँ एवं शक्तियों का प्रयोग समितियों के माध्यम से करती हैं जबकि छोटी परिषदें ऐसा करते समय स्वयं की सम्पूर्ण सदन की समिति के रूप में परिवर्तित कर लेती हैं। बजट की स्वीकृति की प्रक्रिया के दौरान मुख्य प्रशासक, विधानीय अध्यक्ष, न्यून या सम्मान का अध्यक्ष आदि ने आवश्यक धुक्काई की जाती है। इसके प्रतिरिक्त रवि लेने वाले जनता के समूहों तथा उनके प्रतिनिधियों का भी विचार जाना जाता है। बजट के सम्बन्ध में जनता के मत को जानने की व्यवस्था द्वारा ही नगरपालिका के वित्तीय मामलों में सामान्य नागरिक रवि को जागृत किया जा सकता है। कुछ नगरों द्वारा इस साधन का पर्याप्त मात्रा में लाभ उठाया गया है किन्तु अन्य नगर जनता के ध्यान को आकर्षित करने

में असफल रहे। सम्भवतः सामान्य हित को प्रेरित करने की दिशा में अधिक वास्तविक प्रयास नहीं किये गये हैं। परम्परागत रूप से जनता के मत की सुनवाई एक औपचारिक तरीके से ही की जाती है। इनमें प्रायः वे ही समूह रुचि लेते हैं जो कि या तो वास्तविक सम्पत्ति के स्वामी हैं और कर की मात्रा कम करना चाहते हैं अथवा कर्मचारी हैं और स्टाफ तथा उसके वेतन में कमी का विरोध करते हैं। कुल मिला कर बजट सम्बन्धी बातों में ऐसा बहुत कम होता है जो कि जनसाधारण को प्रभावित कर सके। इस समस्या को सुलझाने के लिए तथा जनता में वित्तीय कार्यों के प्रति अधिक रुचि जागृत करने के लिए कुछ नगरों ने एक नई परम्परा डालने का प्रयास किया है। वहाँ जनता को बजट सम्बन्धी सूचना प्रदान करने के निम्न विचार गोष्ठियों की रचना की गई है जो कि समाज के विभिन्न भागों में मिल सकें। मेयर अथवा प्रबन्धक विभिन्न वित्तीय विषयों पर परिषद के बाहर के इन समूहों में प्रस्तावित बजट की एक कुररेखा प्रस्तुत करता है तथा उसके सम्बन्ध में धातुचर्चाओं को प्रोत्साहित करता है। इस विधि से जनता की रुचि का जागृत किया जा सकता है क्योंकि इस प्रकार से नगरपालिका के मतदाताओं को भी बजट की रचना करने में थोड़ा-बहुत भाग लेने का एक अवसर प्रदान किया जाता है।

जिन नगरों में बजट सम्बन्धी व्यवहार का रूप अच्छा एवं सफल होता है वहाँ परिषद द्वारा प्रत्येक विभाग की वित्तीय मामलों पर प्रत्यक्ष से विचार किया जाता है। प्रत्येक विभाग को जो धन सौंपा जाता है वह उस पर पर्याप्त रूप से विचार करने के बाद ही सौंपा जाता है। जब धन से सम्बन्धित वाद-विवाद का निर्णय लिया जाता है तो प्रस्तावित विभागीय विनियोगों की कुल मात्रा को सम्भावित धन से मिलाया जाता है। कुछ नगर परिषदों को केवल यह अधिकार प्रदान किया जाता है कि वे प्रस्तावित बजट में वृद्धि कर सकती हैं किन्तु दूसरी नगर परिषदों को केवल यही शक्ति प्रदान की जाती है कि वह प्रस्तावित बजट में कमी कर सके। चाहे कानूनी प्रावधान कुछ भी क्यों न हो किन्तु परिषद द्वारा बजट की मात्रा को इतना नहीं बढ़ाया जा सकता कि वह एक प्रकार से सम्भावित धन से अधिक बड़ जाये। इसी प्रकार वह बजट को इतना कम भी नहीं कर सकती कि आवश्यक सेवाएँ भी सम्पादित न की जा सकें। परिषद को बजट सम्बन्धी शक्तियों पर सम्पूर्ण सत्ता वहाँ प्राप्ता है जहाँ पर कि नीति बनाने एवं उनको क्रियान्वित करने की शक्तियाँ एक ही धनिकरण को सौंप दी जाती हैं, उदाहरण के लिए सरकार के मेयर-परिषद रूप में। यहाँ मेयर बजट बनाने वाली सत्ता का एक भाग होता है इसके साथ ही वह परिषद के विनियोगों पर नियन्त्रण अधिकार की शक्तियाँ रखता है। इस प्रकार उसके हाथों में बजट का नियोजन करने तथा उस पर मतदान करने की शक्तियाँ केन्द्रित हो जाती हैं।

बजट को स्वीकार करने की ओर अन्तिम कदम यह होता है कि बजट को प्रभावशील बनाने के लिए अध्यादेश या विनियोग बनाने होते हैं। विनियोग के सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह उठता है कि स्वीकृत बजट, को किस प्रकार एकीकृत बनाया जाये। यह कहा जाता है कि यदि प्रत्येक

विभाग को एक ही बार में सारा धन दे दिया जाने तो इससे प्रशासन में लोचनीयता रहेगी और कार्यकुशलता बढ़ेगी। ऐसा करते समय मौलिक धनुमानों का, यथा सम्भव धनुमानन किया जाता है। सत्र के समय परिवर्तन बढ़ो-घोघता के साथ किये जाते हैं किन्तु प्राधान्य पर परिस्थितियों के धनाव में स्वीकृत बजट धनुमानों को निकटता से लागू किया जाता है।

कुछ समय पूर्व यह समझा जाता था कि यदि विनियोग एक ही बार में सौंप दिया गया तो यह जनता के लिए महापातक बन जायेगा। परिषद का एक कार्य यह था कि प्रशासन पर प्रतिबन्ध रखे तथा वह इन कार्य को उस समय प्रशस्त प्रकर सम्पन्न कर सकती है जब कि धन को एक ही बार में न सौंप कर कई बार में सौंपा जाये। अतिशायी मेयर व्यवस्था वाली शहर-कारों में कई बार मेयर तथा परिषद के बीच संघर्ष पैदा हो जाता है। परिषद नीति पर नियंत्रण करती है किन्तु नीति एवं उसके क्रियान्वयन पर नियंत्रण का यह कार्य परिषद द्वारा उन समय सम्पन्न नहीं किया जा सकता जब कि वह विनियोग एक ही बार में प्रदान कर देगी। यद्यपि एक ही बार में धन दे देने की नीति (Lump-Sum appropriation) के विरुद्ध कई एक तर्क प्रदान किये जाते हैं किन्तु यदि हम इसके स्थान पर दीर्घकालीन विनियोगों वाली नीति को अपनाते तो उसके परिणामस्वरूप जो स्थिति उत्पन्न होगी वह धार्यस्त पातक होगी। जहाँ शूट प्रशाली में विद्यमान करने वाले राजनीतिज्ञ परिषदों पर नियंत्रण रखते हैं वहाँ दीर्घकालीन विनियोगों को मित्रों को प्रसन्न एवं पुरस्कृत करने तथा शत्रुओं को दण्ड देने के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है।

वर्तमान समय की प्रवृत्तियाँ एक बार में ही धनुदान प्रदान करने की ओर हैं। जब परिषद एवं मुख्य प्रशासक का स्थान पर्याप्त परिवर्तित हो गया है। इन समय मुख्य प्रशासक के कार्यों का एक महत्वपूर्ण भाग माना जाता है कि नगरपालिका सेवाओं की विस्तार से सम्बन्धित सभी मामलों में उत्तरदायी बनावे। विस्तारों के लिए उत्तरदायित्व एक निरन्तर चलने वाली प्रक्रिया है। कोई भी भ्रष्टकालीन रूप से कार्य करने वाला व्यवस्थापिका निकाय इस कार्य को प्रभावशाली रूप से सम्पन्न नहीं कर सकता। छोटे कार्यों में विभागों की उन्नी उत्तरदायित्व सौंपा जा सकता है जब कि उनमें पर्याप्त व्यावसायिक योग्यता विद्यमान हो। योग्यता व्यवस्था द्वारा प्रशासकीय नियंत्रण की प्रवृत्तियों को सहारा दिया जा सकता है। चनेक नगरों में प्रत्येक कार्य के लिए धन की एक मद प्रदान करने की अपेक्षा प्रत्येक ब्लूरो को अलग-अलग कार्यों के लिए अलग-अलग मदें प्रदान की जाती हैं। उदाहरण के लिए उसकी व्यक्तिगत सेवाओं के लिए मसजदें, वितरण के लिए अलग मदें, सामान सामग्री खरीदने के लिए अलग मदें प्रदान की जाएगी। कुछ नगर ऐसे भी हैं जहाँ कि धनो तक दीर्घकालीन विनियोगों की व्यवस्था की घणताया जा रहा है। प्रत्येक पद के वेतन या मजदूरी को निश्चित रूप से उल्लेखित कर दिया जाता है। इस प्रकार मद के धनुसार बजट बनाने वाले नगर प्रायः ये होते हैं जहाँ कि व्यावसायिक प्रशासन की स्थापना कर दी जाती है और व्यय के ऊपर स्टाफ एवं सहायक नियन्त्रण प्रभावशील रहता है। इन्हीं विकासों के आधार पर प्रशासकों को मायित रहना पड़ता है।

जब विनियोग निर्धारित कर दिए जाते हैं और कर निश्चित कर दिए जाते हैं तो परिषद या मुख्य कार्यपालिका अधिकारी बजट को अन्तिम रूप में स्वीकार करने के बारे में एक सख्त प्रकाशित करते हैं। इस क्षेत्र में यह प्रशंसित बिना जाता है कि परिषद का निर्णय किस प्रकार कार्यपालिका के निवेद्याधिकार से प्रभावित हुआ। इसके अतिरिक्त स्वीकृत बजट का सतिष्ठ रूप भी रखा जाता है और प्रस्तावित बजट के साथ उसकी तुलना की जाती है। विचार-विमर्श एवं स्वीकृति के दौरान को परिवर्तन किए गए, उनका बजट सम्बन्धी सरकारी लेख में उल्लेख गृह्य है। इसे नगर के सभी नगरपालिकाओं को भेज दिया जाता है। जब एक बजट के उद्देश्यों में बागरिहों को सामान्य रूप से रहती है तो इसके परिणामस्वरूप बाह्य परिवर्तन प्राप्त करने में सुविधा रहती है। बजट का प्रभावशाली प्रकाशन अपने आपमें कोई महत्व नहीं है, वह एक सख्त का गायन है। कुल मिला कर होगा जानू तो नगर परिषद ही बजट को पारित करती है और उसकी वित्तीय व्यवस्था करने के लिए विभिन्न साधनों का निश्चय करती है।

बजट का क्रियान्वयन

[Enforcement of the Budget]

नगरपालिका बजट की एक प्रभावशाली व्यवस्था मासिक योजना के तैयार करने एवं स्वीकार करने तक हो नहीं सक जाती बल्कि यह क्रियान्वयन के महत्वपूर्ण विषय तक आती रहती है। यह कहा जाता है कि एक सतोषजनक बजट बनाना एक जान है और इसे उचित रूप से संचालित करना दूसरी बात है। इस प्रकार बजट का क्रियान्वयन नगर की मुख्य कार्यपालिका का महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व बन जाता है। इसके लिए वह विभिन्न विभाग के सेवा तथा बाडिट सम्मान के साथ मिल कर कार्य करती है। जब नगर परिषद द्वारा एक बार विनियोग बना दिए जाते हैं तो बजट नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण प्रशासन का एक अविभाज्य भाग बन जाता है और स्पष्ट पर परिषद की सख्त व्यवहार्यता समाप्त हो जाती है। इस प्रकार वित्तीय कार्यक्रम को संचालित करने का दायित्व नगर की मुख्य कार्यपालिका पर आता है न कि प्रशासनिक निकाय पर।

बजट की प्रभावशाली बनने का अर्थ प्रत्येक नगर में एक पैसा नहीं होता किन्तु प्रायः हर जगह वह बहुत कुछ महत्वपूर्ण कार्यों को सम्पन्न करता है। जो कोई व्यक्ति यह सोचता है कि बजट की स्वस्थ व्यवस्था का कार्य केवल विनियोगों की सूची तथा कर निर्धारण को तैयार करना एवं पारित करना है तो वह उस मूल कार्य को भुला देता है जो कि वित्तीय धनसाधनों को लागू करने में वर्ष के प्रतिदिन के कार्य में सम्मिलित होता है। प्रत्येक वर्ष हर विभाग यह प्रयास करता है कि वह ऐसे से सत्ता नहीं खोती गई है।

अपवाद नहीं बल्कि सामान्य व्यवस्था बरती गई तो अनेक कठिनाईयाँ पैदा हो सकती हैं। अपनी बजट सम्बन्धी नीतियों को कार्यान्वित करने के लिये एक नगर को कई एक कार्य करने होते हैं। बजट के विनियोग अज्ञान के बाद विभागों से यह कहा जाता है कि वे

घटना कार्यक्रम धीरे-धीरे निर्धारित की गई रकम का व्यौरा प्रस्तुत करें। वे स्वयं भी इस कार्य का करने में सहायता करते हैं।

मुख्य कार्यपालिका विभागीय निर्धारणों को स्वीकार एवं परिवर्तित करती है। वस्तुओं की खरीददारी में बजट का नियन्त्रण लागू किया जाता है। बजट मन्त्रण्य सभी कार्यों पर धाड़ित का नियन्त्रण रखा जाता है। वर्ष के दौरान बजट के स्तर को प्रदर्शित करने के लिये लेख तैयार किया जाता है। मुख्य कार्यपालिका बजट संचालन को सामयिक रूप से पुनराँव करता रहती है और नवीन परिस्थितियों के अनुसार उसके निर्धारण में संशोधन कर देती है। इन सभी प्रयामों को एक स्वस्थ बजट नियन्त्रण के मूल तत्व रहा जा सकता है। उनके द्वारा मुख्य प्रशासक के हाथों में पर्यवेक्षण एवं उत्तरदायित्व की शक्तियाँ सौंप दी जाती हैं। बजट पास हो जाने के बाद कार्य की योजना बनाने का उत्तरदायित्व विभिन्न अधिकारियों एवं विभागों के अध्यक्षों का होता है। ये कार्य की योजना बनाते समय परिषद की वित्तीय नीति के आधार पर व्यवहार करते हैं। इन योजनाओं को नगर के मुख्य प्रशासक द्वारा रखा जाता है और वर्ष के दौरान इसी नीति पर प्रतिबन्ध लगाये जा सकते हैं। मुख्य कार्यपालिका द्वारा राजस्व के अनुमानों का अनुमानक, प्रत्यक्ष करने के बाद यह निर्णय लिया जाता है कि कार्यों की योजनाओं में कुछ परिवर्तन किया जा सकता नहीं। यदि परिवर्तन करना जरूरी समझा जाये तो मुख्य प्रशासक विभागीय अध्यक्षों से सलाह लेता है और ऐसी व्यवस्था करता है जो कि उनको मंजूर हो।

मुख्य कार्यपालिका समोपिष्ठ कार्य योजना की प्रभावित प्रवृत्तियों को ज्ञेय कर विभागीय अध्यक्षों, वित्तीय अधिकारी, नियन्त्रक धमका मुख्य बजट अधिकारी से कुछ प्राधान्य करता है। इसके परिणामस्वरूप धम पर वास्तविक नियन्त्रण स्थापित हो जाता है। विनियोग से अधिक खर्च करने के व्यवहार पर प्रतिबन्ध लगाये जाते हैं। कार्यों पर धम की मात्रा का नियंत्रण विभागीय अध्यक्ष द्वारा किया जाता है और मुख्य कार्यपालिका उसे स्वीकार करती है। परिषद का इन सबसे कोई सम्बन्ध नहीं रहता। वह केवल प्रशासन परिस्थितियों में ही सामने आती है। भर्तों में परिवर्तन करना या स्थानान्तरण करना परिषद का उत्तरदायित्व नहीं है। इस प्रकार परिषद को महा-यक विनियोग पारित करने की शक्ति नहीं रहती। बजट को नियंत्रित करने का मतलब होता है कि एक बड़ी सीमा तक धम को नियंत्रित एवं पर्यवेक्षित करना। बने नगर के ३० से लेकर ४० प्रतिशत तक धम विभिन्न सामग्रियों की खरीददारी में होते हैं। बजट को लागू करने के लिये मुख्य रूप से सहायता देने वाला निधाय वित्त विभाग होता है जो कि प्रत्येक मुंडगठित नगर की एक केन्द्रोभूत आवश्यकता है। इस विभाग में लेखा, राजकोष, खरीददारी, मूल्यांकन आदि कार्यों को सम्पन्न करने के लिए कुछ अधिकार होते हैं। इन विभाग के स्टाफ के अध्यक्षों को प्रायः मुख्य वित्तीय अधिकारी द्वारा नियुक्त किया जाता है। यद्यपि वर्तमान प्रवृत्ति इसी प्रकार के वित्तीय संगठन की ओर है किन्तु फिर भी अनेक नगर ऐसे हैं जहाँ कि खरीददारी या लेखा नियन्त्रण करने के लिये कोई केन्द्रीय अधिकार नहीं होता और वहाँ विभिन्न वित्तीय अधिकार एक दूसरे से स्वतन्त्र मिलते हैं।

बजट को प्रभावशाली बनाने वाला मुख्य अधिकारी नियन्त्रक (Controller) होता है। उसके कार्यों राजस्व घोर भ्रष्ट, आय और खर्च यदि दोनों ही माँगों से संबंधित रहते हैं। जहाँ तक राजस्व पक्ष का प्रश्न है, नियन्त्रक को पाटेंट के सभी आवधान जानन चाहिये और नगर को विभिन्न प्रकार के अनुदानों के भुगतान की व्यवस्था करनी चाहिये। वह यह देखता है कि सभी टैक, विशेषाधिकार, सुविधायें आदि नगर क पक्ष में हों। यह उसका बलवत्तम समझा जाता है कि वह यह देखे कि जो कुछ भी धन नगर को प्राप्त होना चाहिए वह उसे दिया गया है तथा उसे उचित कोष में प्रदान किया गया है। यदि किसी कारणवश भुगतान नहीं किया जा रहा है तो इस विषय पर कार्यवाही के लिये नगर के कानूनी विभाग को यह सूचित है। प्रसल में नियन्त्रक का कार्यालय नगर के धन को न तो प्राप्त करता है और न ही उसकी देखभाल करता है। यह कार्य कोषाध्यक्ष द्वारा सम्पन्न किया जाता है। नियन्त्रक का यह कर्तव्य होता है कि वह कोषाध्यक्ष के लेखों की देखभाल करता रहे और यह देखे कि सभी प्राप्तियों एवं खर्चों को उचित रूप से अभिलेखित किया गया है।

नगर के कोष में जो भी कुछ खर्च किया जाता है वह नियन्त्रक की छानबीन के लिए प्रस्तुत किया जाना चाहिए। प्रत्येक बजट वर्ष के प्रारम्भ में नियन्त्रक प्रत्येक व्ययकारी विभाग के लिए एक लेखा खाल लेता है और परिषद द्वारा इनके लिये विनियोग गीने जाते हैं। परिषद द्वारा जिस कार्य के लिये बिना धन घोषा जाता है उसे परिषद के अध्यक्ष उचित प्रस्तावबोध सलाह के प्रतिरिक्त अन्य किसी द्वारा नहीं बदला जा सकता। एक मंद से दूसरी मंद में किया गया सलाहपूर्ण स्थानान्तरण पर्याप्त लोचनीयता मानता है। परिषद द्वारा इन पर सामान्य नियन्त्रण रखा जाता है। यदि कोष को स्थानान्तरित करने की शक्ति का दुरुपयोग किया गया है तो परिषद इसको घटने बजट की सुधारों के समय सबसे पहले विचार का विषय बनायेगी।

नियन्त्रक द्वारा अपनी शक्तियों का प्रयोग वाटचर-व्यवस्था के माध्यम से किया जाता है। जैसे नगर के धन को रखने वाला और आदश्यकता के अनुसार चौकी तथा कारन्टों के द्वारा धन को निकालने वाला अधिकारी कोषाध्यक्ष होता है किन्तु फिर भी सामान्य रूप से यह व्यवस्था की जाती है कि कोषाध्यक्ष उस समय तक कोई भुगतान नहीं करेगा जब तक कि वह पहले से ही नियन्त्रक की शक्ति प्राप्त न करे। यह दृष्टिकोण वाटचर या कारन्ट के माध्यम से दी जाती है। खर्च से सम्बन्धित प्रत्येक प्रार्थना नियन्त्रक के कार्यालय में रखी जाती है। यहाँ यह देखा जाता है कि यह संच है अथवा नहीं, इसका हल ठीक है अथवा नहीं तथा इसके लिये भुगतान किया जा सकता है अथवा नहीं। यदि की गई प्रार्थना प्रत्येक दृष्टि से उचित और सही है और उस समय के लिए निश्चय ही धन की व्यवस्था की गई है तो भुगतान का स्वीकार कर दिया जाता है और उसी के अनुसार वाटचर बनाया जाता है जिसे कोषाध्यक्ष और अन्य अधिकारी के पास भेजा जाता है। जब सभी उक्त भुगतान की वास्तव में किया जाता है तो नियन्त्रक का कार्यालय उनका अभिलेख रखता है। नियन्त्रक की शक्तियाँ पिछले कुछ दिनों

से अधिक बढ़ गई है क्योंकि थोड़ा-बहुत से प्रस्तावित नगरों में निर्धारण व्यवस्था को स्वीकार कर लिया गया है। इस प्रक्रिया के अनुसार एक प्रतिक्रिया के विनियमों को नैतिक या न्यायिक मूल्यों में विभाजित कर दिया जाता है। वह प्रतिक्रिया निर्धारित समय में उस निर्धारित मात्रा से अधिक बढ़ नहीं कर सकती। इस व्यवस्था द्वारा सामान्य प्रशासनिक अधिकारों को यह विश्वास हो जाता है कि वर्ष भर विनियमों का व्यवस्थित रूप से पालन रहेगा और धाँसे की व्यवस्था नहीं पायेगी।

नियन्त्रक के पास जो मैसे रहते हैं उनके द्वारा नगर के वित्तीय स्तर का सही रूप प्रदर्शित दिया जाता है। इसके द्वारा विभिन्न वित्तीय प्रतिवेदन प्रस्तुत किए जाते हैं। वे विभिन्न प्रतिक्रियाओं को उनके सन्तुलन की सहाय देता है, मुख्य प्रशासक को वांछित प्रतिवेदन देता है और नगर को वांछित वित्तीय प्रतिवेदन को प्रस्तुत करता है। इस प्रकार नियन्त्रक को लिपिक वर्ग, लेखा-प्रधिकारी आदि धनकों कर्मचारियों की आवश्यकता होती है और कागज़ों तथा अन्य आवश्यक चीजों की खरीद के लिए बाह्य विनियम भी जरूरी होता है।

नियन्त्रक के पद एक शक्तियों के सम्बन्ध में कुछ बातें महत्वपूर्ण हैं। उनका पद सुरक्षित एवं अपेक्षाकृत स्वतन्त्र रहना चाहिए। नगर के सभी धन प्राप्त करने वाले और धन व्यय करने वाले विभागों पर वह एक पैक का काम करता है। वह उनको वित्तीय मामलों में कानून का पालन करने के लिए बाध्य करता है और बजट को लागू करता है। वह अपव्यय तथा धोखेबाजी को रोकने की शक्तियाँ रखता है। ऐसी स्थिति में उसे सट व्यवस्था से यथा सम्भव दूर रहना चाहिए। कुछ नगरों में उसके पद को स्वतन्त्र बनाने की गरज से उसे जनता द्वारा निर्वाचित रखा गया है। किन्तु इस व्यवस्था में कई बार ऐसे व्यक्ति का चुनाव भी हो जाता है जिसमें कि आवश्यक योग्यताएँ नहीं हैं। कुछ नगरों में मुख्य कार्यपालिका पर नियन्त्रक रखने के साधन के रूप में उसे परिषद द्वारा नियुक्त किया जाता है। बायोप योजना वाले नगरों में उसे वित्त भागीदारी द्वारा नियुक्त किया जाता है प्रणवा उसका पद उसी के समकक्ष होता है। उसका ध्यान यथासम्भव योग्यता के आधार पर किया जाता है तथा उसको एक लम्बे कार्यकाल के अनिवार्य अवकाश प्रदान करने की व्यवस्था की जाती है। इसके अतिरिक्त उसकी मौलिक शक्तियाँ उसे शॉर्टर द्वारा सौंपी जाती हैं तथा उनको परिषद द्वारा बदला नहीं जा सकता। यह माना जाता है कि नगरपालिका के कर्मचारियों में एक ऐसा अधिकारी है जिसके पद को सुरक्षित बनाया जाना निहायत जरूरी है।

नियन्त्रक के पद की एक अन्य आवश्यकता यह है कि उसे नगर के प्राथमिक व्यवहार की जाँच करने की पर्याप्त शक्तियाँ एवं साधन प्राप्त होने चाहिए। जब उसके सामने मूल्यों के दावे धरवा मांगें रखी जायें तो उसको उनकी कानूनी एवं नैतिक न्यायोचिन्ता देखने का अधिकार होना चाहिए। यह अधिकार या तो सीधा ही नहीं जाता है और यदि सौंपा जा जाता है तो बड़ी थोड़ी मात्रा में जिसका कि प्रयोग भी नहीं किया जाता। जाँच करने का कार्य बहुत कुछ स्वयं परिषद द्वारा ही सम्पन्न किया जाता है। न्यायालय इस

सम्बन्ध में तभी कार्य नर सनते हैं जब कि कोई गटबडी हुई हो और उसकी शक्तिमा एम गववाही कर

बजट के नियन्त्रण में सम्बन्ध रखने वाला एक अन्य अधिकारी सखान्ची अध्यक्ष कोषाध्यक्ष होता है। यह पद बहुत कुछ मन्त्रिमण्डलात्मक प्रकृति का होता है अर्थात् वह व्यावहारिक दृष्टि से निम्न लेने की कोई शक्ति नहीं रखता। उसका काम नगर को भुगतान किये जाने वाले सभी कोषों को प्राप्त करना है, चाहे व कर, फीस, जुर्माना, बॉन्ड्स की बिक्री या कि किसी भी साधन से क्यों न प्राप्त हुए हों। वह प्राप्त किये गये सम्पन्न धन का अभिलेख रखता है। वह उसका सुरक्षित रूप से जमा रखता है तथा कानून के अनुरूप उसको बैंक में जमा करा देता है। अपने कार्यों को सम्पन्न करते समय प्रायः उसे स्वेच्छा के अधिनार प्राप्त नहीं होते। वह प्रायः हर जगह नियन्त्रित रह कर कार्य करता है। यह इसलिए होता है ताकि उसकी सहायकानी के परिणामस्वरूप नहीं नगर को हानि न उठानी पड़े। कुछ नगरों में कोषाध्यक्ष को मुख्य करों के संग्रह का कार्य भी नहीं सौंपा जाता तथा इस कार्य को सम्पन्न करने का दायित्व एक काउन्टी अधिकारी को सौंप दिया जाता है। बजट को प्रभावी बनाने की दृष्टि से उसको यह शक्ति प्राप्त होती है कि वह नियन्त्रक के बाउन्डर के अतिरिक्त अन्य प्रकार से धन का भुगतान करने से मना कर देता है। यह कार्य अधिक महत्व नहीं रखता और यही कारण है कि कई बार यह मुझाया जाता है कि इस पद को समाप्त हो कर दिया जाये। कुछ छोटे नगरों में कोषाध्यक्ष के कार्यों को किसी स्थानीय बैंक को सौंप दिया गया है जो कि करों एवं अन्य राजस्वों को प्राप्त करती है एवं सुरक्षित रखती है, नियन्त्रक के बाउन्डर या परिपद की आज्ञाओं पर धन प्राप्त करती है और लेखों पर मासिक रूप से धन का कथन प्रस्तुत करती है।

बजट को क्रियान्वित करने से सम्बन्धित एक अन्य अधिकारी खरीददारी एजेंट होता है। प्रत्येक बड़े नगर को सामान एवं सेवाओं की खरीददारी में हजारों या लाख डॉलर खर्च करने होते हैं ताकि वह अपने प्रशासन को संचालित कर सके और सार्वजनिक कार्यों को सम्पन्न कर सके। इसलिए प्रत्येक नगरपालिका के बजट का एक भाग ऐसा होता है जो कि आवश्यक सेवाओं, सामग्रियों तथा साधनों की खरीद के लिए जरूरी होता है। इसलिए स्वयं व्यापारिक प्रबन्ध की दृष्टि से और बजट के उपयुक्त क्रियान्वयन के लिए सामान की खरीददारी की ऐसी व्यवस्था होना जरूरी समझा जाता है जो कि नगर को उसके धन का अधिक एवं स्पष्ट सामान प्रदान करने की व्यवस्था कर सके। कई एक बड़े तथा छोटे नगरों में इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए यह उपयुक्त समझ गया है कि एक कन्द्रीय खरीददारी ब्यूरो खोल दिया जाये जो कि एक अनुभवी एवं उत्तरदायी खरीददारी एजेंट की अध्यक्षता में कार्य करे। इस व्यवस्था का लाभ यह है कि अनेक नगर इस प्रकार से बुद्धिपूर्ण की गई खरीददारी का लाभ उठा सकते हैं, उनकी खरीददारी की नीति में एकरूपता रह

सकती है तथा अधिक मात्रा में खरीददारी करने से अन्य कुछ सामान भी प्राप्त हो सकते हैं। कुछ नगरों में स्वयं के स्टोर गृह भी बनावे गये हैं जहाँ पर नष्ट न होने वाली सामग्री को हर समय उपलब्ध रखा जा सके तथा सामान के प्रभाव के कारण सार्वजनिक कार्यों में अवरोध पैदा न हो।

जिस सामग्री की खरीददारी की जाती है उसे कई एक श्रेणियों में विभाजित किया जाता है। उदाहरण के लिए तत्कालीन आवश्यकता की सामग्री, मरम्मत की सामग्री, प्रभाषीकृत सामग्री, साधारण सार्वजनिक सेवाएँ, विद्युत सामग्री, नवन एवं भूमि, ठेकेदारी से सम्बन्धित सामग्री आदि। इन सभी वस्तुओं की खरीददारी और बजट को क्रियान्वित करने के बीच क्या सम्बन्ध है यह एक विवाद-पूर्ण प्रश्न है किन्तु फिर भी बहुत कुछ स्पष्ट सा है। प्रत्येक बजट व्यवस्था का एक मुख्य उद्देश्य यह होता है कि सरकार के कार्यों में होने वाले व्ययों की मात्रा को घटाये। वार्षिक बजट द्वारा यह स्पष्ट कर दिया जाता है कि इस वर्ष के दौरान अधिक से अधिक खर्चा इतना किया जा सकेगा किन्तु बजट द्वारा कम से कम खर्चों की मात्रा निर्धारित नहीं की जाती। परिपक्व बजट को पस्र करते समय कुछ खर्चों को मान्यता प्रदान करती है और यह मानकर धन्य जाता है कि विभागों द्वारा इस प्रकार सीधे गये कार्यों को सम्पन्न किया जायेगा। इतने पर भी बजट व्यवस्था की मूल धारणा यह मान करती है कि प्रत्येक कार्य को यथासम्भव कम खर्च में किया जाये तथा घण्टी प्रकार से किया जाये। इस दृष्टि से मोचने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि एक सुनियोजित खरीददारी संगठन बजट व्यवस्था का मुख्य प्रतीक है। खरीददारी एजेंट का रिकार्ड यह प्रदर्शित करता है कि किन्तु विभाग द्वारा किस प्रकार के दितने सामान का प्रयोग किया गया। इन प्रकार कुछ सीमा तक व्यय पर प्रतिबन्ध भी लगाया जा सकता है। इससे विभागीय व्यय से सम्बन्धित तुलनात्मक एवं एकरूप सूचना प्राप्त की जा सकती है। इस व्यवस्था के प्राचीन खरीदे गए सामान की जाच एवं निरीक्षण खरीददारी विभाग द्वारा किया जा सकता है।

सेवीयर्ग अभिकरण भी बजट को क्रियान्वित करने की दृष्टि से महत्व रखता है। सेवीयर्ग अभिकरण को भले ही कर्मचारियों के वेतन एवं मजदूरी के सम्बन्ध में कुछ भी न कहना हो किन्तु यह नगर के कर्मचारियों की कुलमती एवं गुणों के निर्धारण में महत्वपूर्ण हाथ रखता है। कई बार यह नुस्खा दिया जाता है कि कर्मचारियों का वेतन स्वीकृति के लिए निम्नलिखित की भाँति सेवीयर्ग अभिकरण के पास भी जाना चाहिए तथा अभिकरण को यह शक्ति प्राप्त होनी चाहिए कि जिस पदाधिकारी को कानूनमत तरीके से नियुक्त नहीं किया गया है उसका वेतन रोक दे। इस व्यवस्था से वह कई बार सरकारी कोष के दुरुपयोग को रोकने में समर्थ हो सकता है। किन्तु इस बात को कौन तय करेगा कि एक कर्मचारी ने सरकारी कार्यों में असन् उत्तम हो दिन तथा पष्टे लगाये हैं जिससे कि उसकी वेतन गृहणता में बलाये गये थे। यह भी तय करेगा कि उसकी सेवामें जनता के लिए सम्पूर्ण मूल्यवान हैं। इस प्रकार के उद्योगों को केवल तभी तय किया जा सकता है जबकि सेवीयर्ग अभिकरण अपना प्रति धन्य सत्ता की जाच की व्यापक सक्रियता प्रदान की जायें।

बजट अधिकरण (Budget agency) द्वारा बजट को क्रियान्वित करने के लिए महत्वपूर्ण कार्य सम्पन्न किये जाते हैं। इसके प्रतिष्ठित यह धारणा बजट के लिए एक बहुत उपयोगी दृष्टिकोण प्रदान कर सकता है। इस दृष्टिकोण में यह माना जाता है कि यदि हमने बजट अधिकरणों को जो आवश्यक पूर्ण अधिकार प्रदान कर देंगे, अधिक सफल नहीं रहेगा। यदि बजट अधिकरणों को विभाग का एक भाग है तो यह नियंत्रण के कार्य में मदद कर सकता है।

मुख्य कार्यवाहिका अधिकारी तथा परिषद न केवल बजट का तैयार करने का स्वीकार करने में महत्वपूर्ण कार्य करते हैं, बल्कि वे उस क्रियान्वित करने में भी प्रभावपूर्ण रूप से भागदान करते हैं। मुख्य कार्यवाहिका सम्पूर्ण प्रशासन के लिए उत्तरदायी होती है और इसलिए उसे यह दायित्व हाथ में लेना चाहिए कि प्रत्येक विभाग तथा अन्य महत्वपूर्ण बजट की धारणा के अनुसार कार्य कर रहा है या नहीं। इस प्रकार की व्यवस्था प्रशासन को सफल नहीं करती बल्कि इसे नियोजन एवं व्यवस्था को प्रभावित करता है तथा धन के खर्च को रोकता है। प्रभावशाली एवं सफल होने में सामर्थ्य नहीं होने बल्कि वे विभागों के लिए हानिकारक सिद्ध हो सकते हैं।

पूरी सावधानी बरतने के बाद भी ऐसे समय आ सकते हैं जब कि वर्तमान बजट को विभिन्न परिस्थितियों के अनुकूल बनाया जाये। मुख्य रूप से दो बातें हैं जो बजट को सफल नहीं कर सकती हैं। पहली दुर्घटना अथवा अन्य किसी प्राकृतिक, पक्षपाती घटना द्वारा विभागों की योजनाओं को प्रभावित किया जा सकता है। अथवा यह कई कारणों से व्यवस्था बन जाता है कि कुछ मामलों के लिए पूर्ण निर्धारित की गयी अधिक धन की व्यवस्था की जाये। अथवा अचानक पर मुख्य प्रशासक या तो स्वयं परिषद के सम्पूर्ण उपस्थित होना है अथवा निमित्त रूप में परिषद में सम्मिलित जानकारी प्रदान करता है। तथा उसे सुझाव के लिए प्रस्ताव करता है। यह संकटकारी कोष में से विनियोग प्रदान करने की मांग कर सकता है या परिषद से व्यवस्था की जाने को कह सकता है या एक ही विभाग में धन को एक मध्यम रूप में स्थानान्तरित करने को कह सकता है। ताकि एक ही कार्य की व्यवस्था के लिए प्रबंध किया जा सके। कई एक मामलों में स्वयं मुख्य कार्यवाहिका ही कोष के छोटे-मोटे स्थानान्तरण कर सकती है कि नु प्रमुख मध्यम स्थानान्तरण एवं व्यवस्था करने की व्यवस्था के लिए परिषद की स्वीकृति अनिवार्य है। यदि इस प्रकार की मांग बहुत अधिक हो गई तो इसके परिणामस्वरूप बजट अधिकरण अथवा सम्पूर्ण प्रशासन द्वारा धारणा बना सकता है।

बजट के क्रियान्वयन में धारणा की प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण स्थान है। बजट स्वयं ही अपने आपको प्रभावी बनाने का प्रयास नहीं कर सकता। यदि किसी भी अधिकरण को थोड़े समय के लिए भी प्रतिबंध विहीन बना दिया गया तो प्रभावशील बजट कार्यक्रम भी प्रभावहीन बन जायेगा। यही कारण है कि धारणा तथा प्रतिवेदन की महत्वपूर्ण बनाया जाता है। परिषद को यह शक्ति प्राप्त होती है कि वह नगर के विभागों के प्रतिवेदनों को वापिस करने में या प्रायः धारणा करने की व्यवस्था कर सके। स्वयं नियंत्रण द्वारा

कोषाध्यक्ष के लेखों पर लगातार प्रतिबन्ध रखा जाता है। कुछ राज्यों में इस कार्य को सम्पन्न करने के लिए राज्य अधिकारी होता है, अन्य स्थानों पर लेखों से सम्बन्धित किसी व्यक्तिगत फर्म को ऐसा करने के लिए कहा जा सकता है। कुछ नगरों में ग्राम भी जनता द्वारा निर्वाचित आडिटर ही कार्य करते हैं। कुछ स्थानों पर परिषद की एक समिति परम्परागत रूप से इस कार्य को सम्पन्न करती है, किन्तु इस व्यवस्था को प्रायः सन्तोषजनक समझा जाता है। आडिटर का कार्य तभी मूल्यवान हो सकता है जबकि उसे प्रशिक्षित एवं कुशल अधिकारियों द्वारा सम्पन्न किया जाये। आडिटर तथा प्रतिवेदन की व्यवस्था के महत्व का वर्णन करते हुए मैक्कोर्कले महोदय ने बताया है कि वे उन तरीकों का प्रतिनिधित्व करते हैं जिनके द्वारा वित्त अधिकारी प्रत्येक व्ययकारी विभाग की नज़र पर अपनी अंगुलियाँ रख सकता है तथा उसकी संचालन की परिस्थितियों का निर्धारण कर सकता है।¹ आडिटर बहुत कुछ एक ऐसा साधन है जो कि वित्त अधिकारी के अध्ययन के परिणामों का प्रतिनिधित्व करता है। दूसरी ओर प्रतिवेदन वे होते हैं जो कि स्वयं अभि-करणों द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं।

वित्त अधिकारी को बजट के संचालन से सम्बन्धित विषयों से तुरन्त ही सूचित करना होता है और यदि लेखे व्यवस्था को उचित रूप से रखा गया तो प्रायः एवं व्यय के बारे में आवश्यक सूचना उसे स्वयं ही प्राप्त होती रहेगी। वह इन सम्बन्ध में भी सूचना चाहेगा कि जो राजस्व एकत्रित किया गया, उसमें तथा अनुमानित मात्रा में कितना घट्तर रहा तथा वास्तविक एवं अनुमानित व्यय में कितनी समानता रही। प्रत्येक भेद पर कितना घाटा रहा तथा कितना अतिरिक्त धन रहा, यह भी जानने में वह रुचि लेगा है। इन समस्त सूचनाओं को उसे प्रस्तुत किये जाने वाले सामयिक प्रतिवेदनों में प्रस्तुत किया जाना चाहिए। प्राप्त प्रतिवेदनों एवं उनकी सूचनाओं के आधार पर मुख्य कार्यपालिका के सम्मुख प्रस्तुत करने के लिए वित्त संचालक द्वारा एक प्रतिवेदन तैयार किया जाता है।

महीने में कम से कम एक बार मुख्य कार्यपालिका द्वारा बजट संबंधी संचालनों की पुनरीक्षा की जाती है। यदि वह आवश्यक समझे तो विनियोगों में कटौती कर सकता है और इसके लिए वह प्रत्येक विभाग से भंगोषित निर्धारण एवं कार्य पंथों योजना प्रस्तुत करने को कह सकता है। यदि कोई विभाग अपने मौलिक निर्धारण में कुछ समय के लिए वृद्धि करना चाहता है तो उसकी तत्सम्बन्धी प्रार्थना पर मुख्य कार्यपालिका द्वारा सावधानी के साथ विचार किया जायेगा। इसके बाद वह इस शर्त पर वृद्धि की अनुमति प्रदान कर सकता है कि विभाग द्वारा भविष्य में निर्धारण पर उतनी ही बचत की जायेगी। संकट काल को इस व्यवहार का अपवाद माना जा सकता है।

1. "The represent methods by which the finance officer may keep his fingers upon the pulse of each spending agency and determine its operating condition".

—Stuart A. MacCorkle, op. cit., P. 206.

बजट के संचालन पर एक मुख्य अवरोध कार्याधीत बॉर्डर द्वारा लगाया जाता है। इसका मुख्य उद्देश्य यह होता है कि नगरपालिका को वित्तीय स्थितियों को वित्त वर्ष समाप्त हो जाने के बाद देख सकें तथा यह निर्णय ले सकें कि भावी वर्ष के लिए क्या राजस्व रहगा। इसके द्वारा यह भी तय किया जाता है कि किया गया व्यय बजट के अनुसूचक या भ्रमक नहीं था। यह वित्तीय क्षेत्र में होने वाली घातियों को रोकता है तथा संवैधानिक एवं अन्य दायों को दूर करता है।

स्थानीय बजट प्रशासन को सुधारने की दृष्टि से राज्यों द्वारा अपनी स्थानीय इकाइयों के सम्बन्ध में नियम तथा उन्निषेध पास किये जाते हैं। अनेक राज्यों ने एकरूप बजट कानूनों को स्वीकार किया है। कुछ राज्यों में यह तक भी निर्धारित कर दिया गया है कि स्थानीय अधिकारियों द्वारा बजट को तैयार करने की किस प्रक्रिया को अपनाया चाहिए। कुछ राज्यों में एक ऐसी यन्त्र की स्थापना की जाती है जो कि बजट के अन्तिम रूप से कानून का स्वरूप धारण करने से पूर्व इसे उसकी पुनरीक्षा कर लेता है। नगरपालिका बजट के आदर्श कानून के अनुसार यह व्यवस्था की जाती है कि नगरपालिका का बजट बनाने वाली सत्ता प्रस्तावित बजट को स्थानीय व्यवस्थापिका निकाय में प्रस्तुत करने से पूर्व ही उसकी एक प्रतिलिपि राज्य सत्ता के सम्मुख प्रस्तुत करे। राज्य अधिकारी नगर के बजट की पुनरीक्षा करता है तथा विनिमय सम्बन्धी प्रावधानों पर विचार करता है। अनेक देशों को एक विचारको का यह विश्वास है कि नगरपालिका की बजट व्यवस्था पर कार्य कुशलता की दृष्टि से राज्य के पर्यवेक्षण का पर्याप्त महत्व होता है।

अप्य सम्बन्धी प्रावधान नीति

(An Ideal Policy Related to Expenditure)

कई बार जिज्ञासुओं द्वारा यह जानने का प्रयास किया जाता है कि नगर में अप्य के सम्बन्ध में किस नीति का पालन करना चाहिए? कई एक विद्वानों ने अप्य की आदर्श नीति की कुछ विशेषताओं का वर्णन किया है जो कि जिज्ञासुओं के समाधान के लिए उपयोगी सिद्ध हो सकती है। सबसे प्रथम यह कहा जाता है कि खर्च के मामले में नगर को एक निश्चित नीति के अनुसार कार्य करना चाहिए। इसका अर्थ यह है कि उसे 'ठकट काल के नाम पर' चाह, जब, चाह जैसे और चाहे जितना खर्च नहीं करना चाहिए क्योंकि यदि ऐसा किया गया तो बाद में नगर कोष पर इतना भार बढ़ जायेगा कि उसके भार को वह सरलता एवं सुविधा के साथ वहन नहीं कर पायेगा। दूसरे यह सुझाया जाता है कि बजट को पारित करते समय केवल एक वर्ष के लिए ही सावधानी के साथ नियोजन किया जाय—यह पर्याप्त नहीं है अतः चारों दूर तक की आवश्यकता एवं क्षमताओं के सदृश में नियोजन करना चाहिए। उस समय तक कोई भी नया व्यय या किया न सम्भाली जाये जब तक कि उससे सम्बंधित उपलब्ध तथ्यों की पूरी सावधानी के साथ जांच न करनी जाए। आवश्यकता यह है कि सामाजिक नीति को पूरी सावधानी के साथ बनाया जाए। इस प्रकार की नीति किये गये व्यय के कारणों की अभिव्यक्त करती है किन्तु सम्भवतः इस नीति में ऐसे तत्व भी आ

जाते हैं, जैसे-स्वास्थ्य, शिक्षा, नैतिकता, सामान्य सुधार तथा सभी लोगों का सौंदर्यीकरण आदि जिनको कि धन के आधार पर नहीं माना जा सकता था। तीसरे, नगर सरकार को यह ध्यान रखना चाहिए कि उसके द्वारा जो भी हालत खर्च किया जाए उसका उसे पूरा-पूरा मूल्य प्राप्त हो सके। इसका अर्थ यह नहीं होता कि सस्ते से सस्ता सामान खरीदा जाए, भद्दी इमारतें बनायी जायें तथा कर्मचारियों को कम से कम वेतन दिया जाये। इसका यदि यह अर्थ समझ लिया गया तो धनबर्ब हो जायेगा। इसका सही अर्थ यह होता है कि पहले आवश्यक एवं वाछनीय का एक मापदण्ड तय किया जाए और उसके बाद उसे कम से कम व्यय में प्राप्त करने का प्रयास किया जाए। दूसरे शब्दों में एक ऐसी नीति बननाई जाए जिसमें कि अपव्यय, भ्रष्टाचार एवं दुर्भ्रष्ट को कोई स्थान न दिया गया हो। चौथे, नगर को अपने सभी दायित्वों का निर्वाह करने में प्रयत्नशील रहना चाहिए। उसे सभी चालू खर्चों का भुगतान चालू खाते में से करना चाहिए।

इस प्रकार कुल मिलाकर बजट को तैयार करने, पास करने तथा उसे कार्यान्वित करने की प्रक्रिया एक ऐसी प्रक्रिया है जिसका अपने धार में पर्याप्त महत्व है। यह नगर-प्रशासन का एक अनिवार्य भाग होने के साथ-साथ जन-जीवन से घनिष्ठ रूप में सम्बन्धित है। बजट नागरिक के वर्तमान एवं भावी कल्याण पर एक निर्णायक प्रभाव रखता है।

नगरपालिका का राजस्व पक्ष

[The Revenue Side of Municipality]

सरकार का स्तर चाहे कुछ भी हो, राजस्व का महत्व सर्वत्र ही उसके लिए उल्लेखनीय रूप से रहता है। स्थानीय सरकार के लिए भी राजस्व चलना ही आवश्यक एवं महत्वपूर्ण है जितना कि वह संघीय स्तर पर होता है। नगरों को अपने कर्मचारियों के लिए वेतन प्रदान करना होता है, सामान खरीदना होता है, सुधार कार्य करने होते हैं, मरम्मत करानी होती है, बज्जों का धन खोटना होता है तथा इसी प्रकार के अन्य अनेक दायित्व पूरे करने होते हैं। इस सबके लिए धन की आवश्यकता होती है। स्थानीय सरकार द्वारा जो सेवाएँ प्रदान की जाती हैं उनकी मात्रा एवं व्यापकता जनसंख्या के साथ-साथ बढ़ती जाती है। नगरों द्वारा निरन्तर अधिक सेवाओं की मांग की जाती है। इस मांग को उम समय तक नहीं ठुकराया जा सकता जब तक निर्वाचित अधिकारियों का यह विश्वास रहता है कि करदाताओं की अपेक्षा मतदाताओं की संख्या ज्यादा है। दूसरी ओर अनेक करदाता भी व्यक्तिगत एवं सामूहिक रूप से यह मांग करते रहते हैं कि करों की मर्यादा में कमी की जाये। ऐसी स्थिति में राजस्व की मात्रा को बढ़ाना नगरपालिका की सर्वाधिक महत्वपूर्ण किन्तु सर्वाधिक कठिन समस्या है। एक ओर तो सेवाओं की मात्रा बढ़ती जा रही है तथा उन पर होने वाला व्यय बढ़ता जा रहा है और दूसरी ओर कर के रूप में धन वाले धन की मात्रा घटती जा रही है। इन विपरीत वस्तु स्थिति से परिस्थिति की गम्भीरता का अनुमान लगाया जा सकता है।

से कुछ तो इतने कम और अनियमित होते हैं कि उनके उल्लेख करना भी उचित प्रतीत नहीं होता। नगरपालिका सरकारें पिछले कुछ वर्षों से राजस्व के नए स्रोत विकसित करने में पर्याप्त रुचि से रही हैं। इस रुचि के कारण नगरपालिका के कार्यों में वृद्धि, घटंटा हुआ सम्पत्ति कर, प्रभावहीन एकजित करने की व्यवस्था, राजस्व के करों में हिस्सेदारी तथा सहायता अनुदान की नीतियों में निश्चितता का प्रभाव और सरकार के विभिन्न स्तरों का राजस्व व्यवस्था के बीच बढ़ता हुआ संबंध, आदि-आदि हैं।

करों से प्राप्त आमदनी

[The Income from Taxes]

प्रारम्भिक नगर अपने राजस्व के स्रोत के रूप में करों पर अधिक निर्भर नहीं करते थे। इनको अनेक-व्यापारिक विशेषाधिकार, एकाधिकार, भूमि की सम्पत्ति एवं व्यापारिक उद्यमों पर अधिकार प्राप्त थे जिनसे इनको आय होती थी। सन् १७७७ के पूर्व कर को एवं महत्वहीन स्रोत माना जाता था और अन्तिकाल तक ऐसा ही होता रहा। प्रारम्भ के नगरपालिका निगम बहुत कुछ ऐसे थे जैसे कि आजकल व्यापारिक निगम होते हैं। फंस-स्वरूप इनके राजस्व भी बहुत कुछ व्यापारिक प्रकृति के होते थे किन्तु आज नगरों का रूप बदल गया है। वे मुख्य रूप से सरकार बन गए हैं तथा हम उन्हें ऐसे निगमों के रूप में नहीं देखते जो कि अपने लाभ एवं कायदे के लिए व्यापार में संलग्न हैं। आज भी अधिकांश नगरों द्वारा जल-कार्य, प्रकाश, शक्ति, के स्रोत आदि उपयोगिताओं का स्वामित्व किया जाता है किन्तु इनसे जो मूल्य और किराया असूल किया जाता है वह नगरकारी नीति का प्रश्न है तथा कई बार, इससे इतना कम लाभ होता है जिसे अन्य सेवाओं के कायदे के लिए प्रयुक्त नहीं किया जा सकता। इसके परिणामस्वरूप आज उद्यमों एवं सेवाओं से प्राप्त होने वाली आमदनी पर निर्भर नहीं रहा जा सकता क्योंकि ये राजस्व के प्रमुख स्रोत नहीं हैं। नगरपालिका की अधिकतर सेवाएं जिनमें से कुछ पर्याप्त रमणीय होती हैं, बिना कोई धन लिए प्रदान की जाती हैं। इस सबके परिणामस्वरूप यह जरूरी बन जाता है कि अपने राजस्व का अधिकतर भाग वे करों तथा अन्य अनिवार्य स्रोतों और सहायता अनुदानों से प्राप्त करें।

नगरपालिका के राजस्व में जो नवीन प्रवृत्तियां आईं, वे पूरी सन्न-सबी घटावों में चलती रहीं और आज भी उसी दिशा में धपसर हो रही हैं। राज्यों ने अपने राजस्व के स्रोतों की रक्षा के लिए और करदानाओं को करों के दोहराव एवं प्रतिरिक्त भार से बचाने के लिए नगरपालिका के करों पर अनेक सीमाएं लगाईं। सहरी राजस्वों पर ये सीमाएं नगरों के राज्यों के प्रति अधीनस्थता के उदाहरण हैं।

नगरपालिका करों की सीमाएं

[The Limitations on Municipal Taxation]

सामान्य रूप से राज्य की व्यवस्थापिकाएं अपने राज्य क्षेत्र की सभी स्थानीय सरकारों की कर लगाने की शक्ति को नियन्त्रित करती हैं। इनके परिणामस्वरूप नगरों द्वारा चाहे जिस चीज पर, चाहे जिस हद में और चाहे

घोर कुछ राज्यों में, तो वे कर्त्तव्य की अवहेलना भ्रष्टाचार गम्भीर गड़बड़ी के लिए स्थानीय मूल्यांकनकर्त्ता को हटाने की शक्ति भी रखते हैं। ऐसे कुछ मिलाकर उनके कार्यों के परिणामस्वरूप कर, लगान तथा मूल्यांकन, करों के तरीकों में सुधार हुआ है। इन्होंने राज्य के पर्यवेक्षण के मूल्य का प्रदर्शन किया है। छोटे तथा बड़े दोनों ही धोणियों के नगर इनसे लाभान्वित हुए हैं।

(४) मात्रा की दृष्टि से सीमाएं—कानून द्वारा सम्पत्ति पर लगाए जाने वाले कर की मात्रा की सीमा निर्धारित कर दी गई है। इस सीमा एवं ऐसे प्रतिवन्धों का नगर अधिकारियों द्वारा गम्भीर विरोध किया जाता है। ये सीमाएं अनेक रूपों में सामने आती हैं। कुछ राज्यों में ये संविधान द्वारा लगाई जाती हैं, अन्य में सामान्य कानून द्वारा और कुछ स्थानों पर इन्हें नगर चार्टरों में रख दिया जाता है। उल्लेखनीय बात यह है कि ये सीमाएं अनेक होमरूल वाले चार्टरों में भी पाई जाती हैं। इनसे यह प्रकट होता है कि केवल व्यवस्थापक एवं सविधान निर्माता ही स्थानीय कर को प्रतिबन्धित नहीं करना चाहते बल्कि स्थानीय मजदूरी एवं करदाता यही चाहते हैं। कभी-कभी ये सीमाएं प्रति व्यक्ति के हिसाब से तय की जाती हैं और यह तय कर दिया जाता है कि प्रति व्यक्ति प्रति व्यक्ति से पच्चीस या बीस पैसे से अधिक कर एकत्रित नहीं किया जाएगा। इस प्रकार की सीमा लगाने में मूल्यों एवं मजदूरी में होने वाले परिवर्तनों को हिसाब में नहीं रखा जाता, इसलिए यह पूर्णतः अनुचित है। इस प्रकार की सीमा में एक अन्य कठिनाई यह बताई जाती है कि प्रत्यक्ष के बाद घोर पहले के काल में जनसंख्या का अनुमान कैसे लगाया जाएगा। यदि निवासियों की संख्या अनुमान से ज्यादा हो जाती है तो नगर सरकार अनुचित रूप से अधिक कर वसूल कर लेगी। यदि नगर में निवासियों की संख्या घट जाती है तो कर की मात्रा भी कम हो जाएगी। करों की मात्रा पर एक अन्य सीमा यह लगाई जाती है कि दिए गए व्यय भ्रष्टाचार लगाए गए करों की मात्रा भरणे पूर्ववर्ती वर्ष की तुलना में केवल एक निश्चित प्रतिशत ही ज्यादा हो सकती है।

स्थानीय करों पर जो सीमाएं लगाई गईं, उनके पक्ष और विपक्ष में अनेक तर्क दिए जाते हैं। यह कहा जाता है कि इन सीमाओं के परिणामस्वरूप नभी सम्पत्ति के स्वामियों की स्थिति अधिक सुरक्षित एवं लाभपूर्वक हो जाती है। इसके अतिरिक्त इन सीमाओं के प्रभाव से स्थानीय खर्चों भ्रष्टाचार में कमी की जा सकती है तथा करों का नगर अन्य विषयों एवं साधनों पर बढ़ावा जा सकता है। इस प्रकार की सीमाओं को चाहे कितना ही कम क्यों न उपयुक्त किया जाए किन्तु ये करों की मात्रा को कम करने का प्रयास करती हैं। जहां ये सीमाएं आवश्यकता से ऊंची होती हैं वहां ये नगरपालिका के अधिकारियों के इस विचार को प्रेरित करती हैं कि उन्हें उस सीमा तक कर लगाना चाहिए जिस तक, उनको अनुमति मिली हुई है। इस प्रकार यह प्रवृत्ति बहुत देखने में आती है कि करों को इतना अधिक से अधिक लगाया जाए जितना कि लगाया जा सकता है। दूसरी, घोर खर्चों

है। नगर अधिकारियों को इतना राजस्व प्राप्त करने के अनेक साधन मिल जाते हैं जिनका कि वे प्राप्त करना चाहते हैं। इसका एक स्पष्ट मार्ग यह है कि सम्पत्ति के मूल्यांकन को यथा सम्भव ऊँचा कर दिया जाए। किन्तु ऐसा करना अनुदिपूर्ण है और जबकि राज्य द्वारा भी प्राथमिक रूप से सम्पत्ति कर लिया जाता है तो ऐसा करना अन्याय रहेगा। अन्य व्यवहार वित्तीय दृष्टि से और भी अधिक अनुपयुक्त माने जाते हैं।

करीयों पर लगाई गई सीमाओं का एक तात्कालिक प्रभाव यह होता है कि नगरों को आवश्यक धन प्राप्त करने के लिए अनेक वित्तीय भ्रष्टाचार घटाने की मजबूर होता पड़ता है। कुछ समय बाद व्यवस्थापिका की अपनी नीतियों की बुद्धिहीनता स्पष्टतः प्रतीत होती है और तब वह एक बार फिर इन प्रतिपक्षों को हटा लेती है। व्यवस्थापिका को यह ज्ञात हो जाता है कि उसे नगरों की राजस्व में से थोड़ा-थोड़ा का भुगतान करने के लिए तभी रोका जाए किन्तु उन पर ऐसा करने के लिए दबाव बाँसा जाए कि वे उस समय तक पर्याप्त कर लगाएँ जब तक कि स्वयं स्थानीय करदाता स्थानीय प्रशासन को रोवन के लिए कार्यवाही न करें। करों का सीमित करने के विरुद्ध एक लम्प्य प्रार्थना यह भी जाती है कि इससे करदाता में सुरक्षा की एक भूठी भावना पैदा कर दी जाती है जिसके परिणामस्वरूप वह एक सक्रिय तथा मेहनती नागरिक के रूप में अपने कर्तव्यों को भूल जाता है। इस सम्बन्ध में एन्डरसन तथा वेल्डनर का यह कथन उपयुक्त प्रतीत होता है कि करों को सीमित करना यथासम्भव नरम तरीके से बाँझ परिणाम प्राप्त करने का एक प्रयास है जब कि इसे केवल विरुद्ध लिए जाने वाले बहिन परिणाम द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता है।¹

सामान्य सम्पत्ति पर कर

[Tax on General Property]

घाज भी नगरपालिका के राजस्व में सम्पत्ति कर का एक महत्वपूर्ण स्थान रहता है। प्रारम्भ में सम्पत्ति कर सभी प्रकार की सम्पत्तियों पर लगाया गया वार्षिक कर था। भूमि, भवन, घर का सामान, फर्निचरों में धन आदि पर यह कर लगाया जाता है। यह कहा जाता है कि लगभग ५५ प्रतिशत वार्षिक राजस्व कर तथा कथित सामान्य सम्पत्ति कर के रूप में प्राप्त होता है। यही कारण है कि स्थानीय दृष्टि से करदाता शब्द का प्रयोग प्रायः केवल उन्हीं के लिए किया जाता है जो कि सामान्य सम्पत्ति से सम्बन्धित कर प्रदान करता है। इसी के द्वारा घाज यह अनुभव किया जाता है कि स्थानीय सरकार के कर की मात्रा बढ़ती जा रही है इसलिए सरकार के सर्वे को कम किया जाना चाहिए।

सामान्य सम्पत्ति कर को परिभाषित करते हुए यह कहा गया है कि यह एक व्यक्तिगत कर होता है जो कि प्रत्येक व्यक्ति की सम्पत्ति के मूल्य के

1 "The tax limit is an attempt to achieve a desirable result in the easiest way possible, when in fact it can be accomplished only by constant hardwork."

है। नगर अधिकारियों को इसका राजस्व प्राप्त करने के अनेक साधन मिल जाते हैं जिसका कि वे प्राप्त करना चाहते हैं। इसका एक स्पष्ट मार्ग यह है कि सम्पत्ति के मूल्यांकन को यथा सम्भव ऊँचा कर दिया जाए। किन्तु ऐसा करना अनुचितपूर्ण है और जबकि राज्य द्वारा भी धार्मिक रूप से सम्पत्ति को लिया जाता है तो ऐसा करना अनुचित रहेंगा। अन्य व्यवहार वित्तीय दृष्टि से और भी अधिक अनुपयुक्त माने जाते हैं।

करोँ पर समाई गई सीमाओं का एक तारकात्मिक प्रभाव यह होता है कि नगरों को आवश्यक धन प्राप्त करने के लिए अनेक वित्तीय धोखाधड़ी करने की आवश्यकता पड़ती है। कुछ समय बाद व्यवस्थापिका को अपनी नीतिवही की सुविधीनता दृष्टतः प्रतीत होती है और तब यह एक बार फिर इन प्रतिवन्दों को हटा लेती है। व्यवस्थापिका को यह ज्ञात हो जाता है कि उसे नगरों को राजस्व में वे भाग सर्वे का अनुमान करने के लिए नहीं रोका जाए किन्तु उन पर ऐसा करने के लिए दबाव डाला जाए कि वे उस समय तक पर्याप्त कर लगाएं जब तक कि स्वयं स्थानीय सरकारों द्वारा स्थानीय व्यवस्थापिका को रोकने के लिए कार्यवाही न करें। करोँ को सीमित करने के विरुद्ध एक अन्य धारणा यह भी जाती है कि इसने करदाता में सुरक्षा की एक झूठी भावना पैदा कर दी जानी है जिसके परिणामस्वरूप वह एक सक्रिय तथा मेहनती नागरिक के रूप में अपने कर्तव्यों को भूल जाता है। इन सम्बन्ध में एंडरसन तथा वाईडनर का यह कथन उपयुक्त प्रतीत होता है कि करोँ को सीमित करना संयोगात्मक सरल तरीके से अधिक परिणाम प्राप्त करने का एक प्रयास है जब कि इसे केवल निरन्तर किए जाने वाले कठिन परिश्रम द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता है।¹

सामान्य सम्पत्ति पर कर

[Tax on General Property]

प्रायः ही नगरपालिका के राजस्व में सम्पत्ति कर का एक महत्वपूर्ण स्थान रहता है। प्रारम्भ में सम्पत्ति कर सभी प्रकार की सम्पत्तियों पर लगाया गया वार्षिक कर था। भूमि, भवन, घर का सामान, फीटियों में यंत्र आदि पर यह कर लगाया जाता है। यह कहा जाता है कि लगभग ५५ प्रतिशत वार्षिक राजस्व कर तथा वषित सामान्य सम्पत्ति कर के रूप में प्राप्त होता है। यही कारण है कि स्थानीय दृष्टि से करदाता शब्द का प्रयोग प्रायः केवल उगी के लिए किया जाता है जो कि सामान्य सम्पत्ति से सम्बन्धित कर प्रदान करता है। इसी के द्वारा प्रायः यह अनुभव किया जाता है कि स्थानीय सरकार के कर की मात्रा बढ़ती जा रही है। इसलिए सरकार के सर्वे को कम किया जाना चाहिए।

सामान्य सम्पत्ति कर को परिभाषित करते हुए यह कहा गया है कि यह एक व्यक्तिगत कर होता है जो कि प्रत्येक व्यक्ति की सम्पत्ति के मूल्य के

1 "The tax limit is an attempt to achieve a desirable result in the easiest way possible, when in fact it can be accomplished only by constant hardwork."

—Anderson and Weldner, op. cit., P. 581.

आधार पर तय किया जाता है। इस प्रकार के कर में यह प्रयास किया जाता है कि व्यक्ति के कर प्रदान करने की सामर्थ्य को देखा जाये और उसी के आधार पर यह निश्चय किया जाये कि उससे कितना कर लेना चाहिए। व्यक्ति की विभिन्न सम्पत्तियों को देखा जाता है और उसी के आधार पर आतर की मात्रा तय की जाती है। एक जितने में कर की दर एक जैसी ही होती है, इसलिए यह स्वामाविक है कि जितनी ज्यादा सम्पत्ति होगी उसी के अनुपात में कर भी बढ़ जायेगा।

यद्यपि लगता ऐसा है कि सम्पत्ति कर व्यक्ति की अदायगी की सामर्थ्य के आधार पर तय किया जाता है किन्तु वास्तविकता यह नहीं है। यह भी सम्भव है कि जिस व्यक्ति के पास एक बड़ा मकान है तथा जा अनेक दूसरी चीजों का स्वामी है, उसकी आय कम हो और उससे भी कम हो जो कि एक छोटे घर एवं कम सामग्री वाले व्यक्ति की है। इसी आधार पर सम्पत्ति कर की प्रायः आलोचना की जाती है। कुछ राज्यों में यह व्यवहार है कि सम्पत्ति को वर्गीकृत कर दिया जाता है और प्रत्येक वर्ग पर अलग-अलग दर से कर प्राप्त किया जाता है। ऐसी स्थिति में यह स्वामाविक है कि सामान्य सम्पत्ति कर सैद्धान्तिक एवं व्यावहारिक दोनों ही दृष्टियों से दोषपूर्ण हो। यह एक तथ्य है कि सम्पत्ति का कोई भी रूप हर समय एक जैसा ही मूल्य नहीं रखता तथा सम्पत्ति के एक वर्ग में आने वाले सभी रूप भी एक ही समय में एक जैसा मूल्य नहीं रखते। यदि इन सभी को समान मान कर करारोपण में एक सी दर या एक सी नीति अपनायी गई तो अनुचित एवं अन्यायपूर्ण होगा। असल में एक व्यक्ति की सम्पत्ति से उसकी आय का अनुमान नहीं लगाया जा सकता। कुछ अधिक आमदनी वाले लोग ऐसे भी होते हैं जिनके पास कर योग्य सम्पत्ति कम होती है। ऐसे व्यक्ति यद्यपि कर अधिक दे सकते हैं किन्तु इनसे कम लिया जाता है। इस प्रकार करारोपण की यह व्यवस्था दोषपूर्ण है।

कर से सम्बन्धित अनेक अमरीकी विचारकों का धर्मों तक यह विश्वास रहा है कि वर्तमान औद्योगिक परिस्थितियों में सामान्य सम्पत्ति कर दोषपूर्ण है। इतन पर भी अनेक कारणों से इस कर का जारी रखा गया। इन कारणों में प्रमुख हैं—जनता की स्वाभारिक रुढ़िवादिता, यह तथ्य कि अनेक देहाती जिलों की परिस्थितियों में यह आज भी यही प्रकार कार्य कर रहा है तथा यह राज्य भर में सम्पत्ति पर कर लगान की एक नीति पर आधारित है, इस प्रक्रिया से स्थानीय उद्देश्यों के लिए पर्याप्त धन प्राप्त हो जाता है। इसने मन्दी एवं सबूट के समय भी पर्याप्त सफलतापूर्वक कार्य किया है इस कर का प्रशासन इन्ना अकार्यकुशल है कि दोहरे करारोपण के जो सैद्धान्तिक दोष हैं वे साकार नहीं हो पाते। इन सभी कारणों से सामान्य सम्पत्ति कर को दोषित होते हुए भी अपनाय रखा गया है।

कर की इस प्रणाली में एक स्पष्ट अन्वय यह होता है कि लोग अव्यक्त सम्पत्ति को पोषित नहीं करते तथा उसे पूरी तरह से छिपा लेते हैं। चेन्ड्रे स्टॉक, बॉन्ड आदि को छिपा लिया जाता है इससे परिणामस्वरूप व्यक्ति को पर्याप्त लाभ होता है क्योंकि इन पर करों की दर अधिक होती

है। यह स्थिति न्युयार्क में इनकी तराब पाई गई कि वही पर अत्यन्त सम्पत्ति पर न कर को हटाना पड़ा तथा इसके स्थान पर भोग विवेक कर प्रारम्भ किये गये। यह मुद्दा ब्र दिया जाता है कि यदि दर को कम से कम सीमा निश्चित कर दी जाये तो इसमें बेईमानी के अन्तर कम हो जायेंगे तथा व्यक्त करों से भी पर्याप्त आय प्राप्त हो सकेगी। कुछ बर्षों तक इस प्रकार की व्यवस्था गल्प निष्ठ हुई किन्तु बाद में इन कम दर देने करों का भी अन्तिमण्डल किया जाने लगा। करों की कमी के पीछे बर्त्ता को एक मनोवैज्ञानिक मंथन एवं गुनी मिलती है। जो भोग कर दे सकते हैं वे भी किसी प्रकार कर देने में बचकर छानो कुत्तरना एवं बुद्धि की परत करने में लगे रहते हैं। ऐसे लोगों को सम्पत्त करों को देने से बचने में पर्याप्त मुक्ति रहती है। इसके लिए यह मुद्दाया जाता है कि व्यक्त कर की मावा बढ़ाई जानी चाहिए तथा आय पर कर लगाया जाना चाहिए। किन्तु आय कर नगर सरकार द्वारा नहीं बल्कि राज्य सरकार द्वारा एकत्रित किया जाता है और नगर को यह धन केवल सहायता अनुदान के रूप में प्रेषित करों का मागीदार बन कर ही प्राप्त हो सकता है।

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि सम्पत्त सम्पत्ति पर कर लगाने से कई एक परिणामिता उत्पन्न हो जाती है। इन परिणामितियों के फलस्वरूप वास्तविक सम्पत्ति पर कर का भार बढ़ जाता है। वैसे यह सच है कि नगरपालिका द्वारा माया की जाने वाली अपिका सेवाओं वास्तविक सम्पत्ति के लिए प्रत्यक्ष रूप से लाभकारी होती हैं। एक नगर में इस प्रकार की सम्पत्ति का मुख्य बढता जाता है तथा यह मुख्य उसके स्वामी को ही प्राप्त होता है। नगरपालिका प्रत्यक्ष सेवाओं के फलस्वरूप बड़ा हुआ सम्पत्ति का मुख्य उसके स्वामी को तब जान होता है जबकि वह उसे बेचना चाहता है। इससे कर की व्यवस्था के सम्बन्ध का बढता है कि नगर को समर्थन प्रदान करने का सारा वास्तव भूमि पर ही जाना चाहिए तथा किराये एवं लाल के व्यक्तिगत स्वामियों को हमने बर्त्ता रहना चाहिये। यह मुद्दा नहीं है अथवा नहीं, यह एक अलग प्रश्न है किन्तु यह वास्तविकता है कि आज वास्तविक सम्पत्ति के स्वामियों द्वारा स्थानीय सरकार के व्यय में उठाये अपिक योगदान किया जाता है जिसका कि सामान्य सम्पत्ति की विचारधारा द्वारा जान कर बना जाता है।

यह कहा जाता है कि जिन नगरों में राजस्व का मुख्य आधार सामान्य सम्पत्ति के कर को बनाया जाता है वही इसका धर्म यह होगा कि ऐसे अपिकों का प्रत्यक्ष रूप से कर देने से बच जायेंगे जो कि नगरपालिका की सेवाओं का लाभ उठाते हैं। यह उम मिट्टी का विरोधी है जिसके अनुसार कर देने योग्य प्रत्येक व्यक्ति को उस सरकार को प्रत्यक्ष रूप से व्यक्तिगत कर प्रदान करना चाहिये जिसका कि वह निवासी है तथा जिस सरकार की सेवाओं का वह लाभ प्राप्त कर रहा है। इनमें से कुछ लोग प्रत्यक्ष कर देने में इसलिये बच जाते हैं क्योंकि उनके पास कोई वास्तविक सम्पत्ति नहीं होती तथा उनकी आय का साधन वह सम्पत्त सम्पत्ति होती है जिसको वे अपने आय आयमाने का साधन बनाते हैं। सम्पत्त सम्पत्ति को भी वे मूल्यांकनकर्ता के सम्मुख धोषित नहीं करते, इसलिये वे कोई प्रत्यक्ष कर प्रदान

नहीं करते। अन्य लोगों की भाय का स्रोत व्यावसायिक सेवार्थ, ब्रेजुन, मत्ते आदि होते हैं। ऐसे लोगों के पास वास्तविक सम्पत्ति या तो होनी ही नहीं और होती भी है तो बहुत थोड़ी होनी है। अतः वे भी प्रत्यक्ष स्थानीय कर प्रदान करने से वंच जाते हैं। इस वर्ग के लोग उम समय भी कर देन से वंच जायेंगे जबकि सामान्य सम्पत्ति के कर की कठोरता के साथ लागू किया जाये क्योंकि यह कर केवल उन्हीं लोगों को देना है जिनके पास वास्तविक सम्पत्ति हो। इस प्रकार कुल मिलाकर यह स्पष्ट हो जाता है कि सामान्य सम्पत्ति कर मात्र ही एक स्वस्थ कर व्यवस्था नहीं मानी जा सकती तथा यह व्यवस्था भी ऐसी है जिसे सैदान्तिक रूप में मर्यादित नहीं किया जा सकता। इनके अतिरिक्त यदि नगर में अनेक ऐसे मतदाता एकत्रित हो गये जो कि प्रत्यक्ष कर नहीं देते तो इसके परिणामस्वरूप जो भवविशेष, सामाजिक एवं राजनैतिक परिणाम होंगे उनको भी नहीं मुकाया जा सकता।

ऐसी स्थिति में यह जरूरी हो जाता है कि राज्य एवं स्थानीय सरकारों का अपनी कर व्यवस्था के रूप में एक विनिम्नीकृत कर व्यवस्था को अपनाया चाहिये जो कि सरकार के व्यय की व्यापकता के रूप से बाट सके तथा जिसने वे सभी व्यक्ति करों के रूप में योगदान करें जो कि सरकारी सुरक्षा प्राप्त करते हैं। सामान्य सम्पत्ति कर की भाय कर, व्यापार कर तथा कुछ विक्री कर से समुचित किया जाना चाहिये। ऐसा हो जाने पर वास्तविक सम्पत्ति के स्वामियों की शिकायत करने का अवसर प्राप्त नहीं होगा।

मूल्यांकन एवं करों की दर

[The Assessment and Tax Rates]

सम्पत्ति का मूल्यांकन एक प्रकार से वह औपचारिक प्रक्रिया है जिनके आधार पर कानून द्वारा स्वीकृत कर को लगाया जा सके। जिन सम्पत्तियों का मूल्यांकन किया जा सकता है तथा इसके लिए क्या प्रक्रिया अपनायी जायेगी इसका निर्धारण कानून द्वारा किया जाता है। मयूक्त राज्य अमरीका के कुछ भागों में राज्य, काउन्टी, नगरपालिका आदि से सम्बन्धित सभी करों को मूल्यांकित करने का कार्य नगरपालिका के मूल्यांकनकर्त्ताओं को सौंपा जाता है। कुछ भागों में यह कार्य काउन्टी द्वारा सम्पन्न किया जाता है जबकि कुछ में यह व्यवस्था है कि एक ही सम्पत्ति के नगर एवं काउन्टी द्वारा दो पृथक-पृथक मूल्यांकन किये जाने हैं। चाहे मूल्यांकन का तरीका कुछ भी अपनाया जाये किन्तु एक नगर द्वारा उचित रूप से कर लगाये जायें, इसमें पूर्व दो तथ्यों का निर्धारण किया जाना जरूरी होता है। प्रथम यह कि नगर की समस्त कर योग्य सम्पत्ति का अंकित मूल्य निर्धारित किया जाये और दूसरे यह कि कर द्वारा कितना धन उगाया जाना है, यह बात बजट के प्रावधानों के आधार पर निश्चित की जानी चाहिये। जब बाद वाली समस्या को पहली वाली समस्या द्वारा विभाजित कर लिया जायेगा तो कर की दर सामने आ जायेगी। यह दर मिल्स (Mills) या सेंट (Cent) या डॉलर (Dollar) के रूप में अभिव्यक्त की जा सकती है। इसे व्यक्ति की व्यक्तिगत सम्पत्ति पर लागू किया जाता है तथा कर की उस मात्रा तक पहुँचा जाता है जो कि प्रत्येक मतदाता से प्राप्त की जानी है।

को तलाश करना तथा उनकी एक सूची तैयार करना असम्भव कार्य है। यद्यपि नगरपालिका के मूल्यांकनकर्त्ता करदाता के व्यक्तिगत जीवन तक पहुँचने के लिए घनेव साधन अपनाते हैं किन्तु फिर भी इनकी सफलता के लिये अधिक धागा लेकर नहीं चलना चाहिये। खण्ड योजना (Zone plan) में नगर को जिलों में विभाजित कर दिया जाता है और प्रत्येक खण्ड या जोन में प्रायः समान सम्पत्ति वाले परिवारों को रखा जाता है। अव्यक्त सम्पत्ति को धाकने का कार्य भी पर्याप्त कठिन होता है। करदाता चाहें तो इनको सामान्यी से छिपा सकते हैं। यदि ऐसी सम्पत्ति को छिपाने के लिये साधारण रूप से भी एक प्रयास किया गया तो भी उसका पता लगाने में सम्भवतः पर्याप्त जागरूक प्राकलनकर्त्ता भी असफल रहगा। आज अधिकांश घन अव्यक्त प्रकार का ही होना है तथा इनमें से अधिकांश का पता मूल्यांकनकर्त्ता लगा ही नहीं पाते। एक अच्छे मूल्यांकन के कार्य के लिये यह जरूरी है कि वह निरन्तर रूप से चलता रहे। किन्तु तथ्य यह है कि साधारणतः मूल्यांकनकर्त्ता का कार्यालय बस घर में केवल कुछ सप्ताह ही कार्यरत रहता है। बँटे होना यह चाहिये कि मूल्यांकनकर्त्ता कभी भी सम्पत्ति का मूल्यांकन करना रहे।

कुछ विचारकों का मत है कि मूल्यांकन की एक नही प्रक्रिया में कुछ विशेषताएँ होनी चाहिये। प्रथम, समस्त कर योग्य सम्पत्ति का स्वामित्व, इसकी मात्रा, प्रकृति एवं मूल्य आदि से सम्बन्धित भूत सूचना एकत्रित करना। दूसरे, इस सूचना का व्यवस्थित रूप में अभिलेख रचना। तीसरे, इस सूचना का विद्वेषण करना। चौथे, विशेषण के बाद जो परिणाम आये उनको प्रत्येक कर योग्य सम्पत्ति पर न्यायपूर्ण रूप से लागू करना। पाँचवें, मूल्यांकन किये गये विषयों की एक व्यापक सूची बनाना। छठे, उस सूची का सक्षिप्तीकरण कर देना। ये सभी मूल्यांकनकर्त्ता के पद के दायित्व हैं। अनेक राज्यों में कर सम्बन्धी कानूनों द्वारा इनको मूल्यांकनकर्त्ता के कर्तव्यों का एक आदेशिक भाग बना दिया जाता है।

मूल्यांकनकर्त्ता की सूचना के स्रोत [The Sources of Information of an Assessor]—मूल्यांकनकर्त्ता अपने विभिन्न कार्यों एवं दायित्वों को सम्पन्न करने के लिए पर्याप्त शक्ति एवं सुविधाओं से सुसज्जित किया जाता है। वह आवश्यक सूचना घनेव स्रोतों से प्राप्त करता है। इसका एक तरीका यह है कि स्वयं सम्पत्ति के स्वामी को ही कहा जाय कि वह अपनी सम्पत्ति का मूल्यांकन स्वयं करे। कई राज्यों में यह मूल्यांकनकर्त्ता की सूचनाओं का प्रमुख स्रोत होता है। किन्तु अनुभव के आधार पर यह कहा जाता है कि अधिकांश स्वामियों को अपनी सम्पत्ति का सही-सही मूल्य ही पता नहीं रहता। यदि उनको पता रहता भी है तो वे यथासम्भव यह प्रयास करते हैं कि मूल्यांकनकर्त्ता को इसे न बताया जाये। कर मूल्यांकन की सूचना का एक अन्य महत्वपूर्ण स्रोत विभिन्न सरकारी अभिलेखों को माना जा सकता है। इसके प्रतिरिक्त सूचना के कुछ व्यक्तिगत स्रोतों को भी मूल्यांकनकर्त्ता द्वारा अपने काम के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है। व्यक्तिगत अधिकरणों द्वारा वास्तविक जायदाद एवं बीमा सम्बन्धी तथ्यों को प्रकाशित किया जाता है। इनमें कई एक महत्वपूर्ण सूचनाएँ रहती हैं। एक मूल्यांकनकर्त्ता की कुशलता

एवं योग्यता के आधार पर ही यह तय किया जाता है कि देने वाले द्वारा, समितियों द्वारा, स्वामियों द्वारा एवं बन्दशर्तों द्वारा जो भूदान प्रदान का जा रही है वह सिंगी निश्चयनाय माना जा सकती है। यद्यपि ये भूदानों सरकारी समितियों में प्राप्त नहीं होतीं किन्तु फिर भी ये उन्हे बन्दशर्तों को सम्पन्न करने की दृष्टि से व्युत्पन्न होती हैं। नागरिक मण्डल, वास्तविक सम्पत्ति मण्डलों तथा गरीबी समूहों का सहयोग भूदानकर्तियों को वांछित सहाय प्राप्त करने में सहायता कर सकता है।

पर्याप्त भूदानों प्राप्त कर देने के बाद भूदानकर्तियों का ध्यान बाल्य यह होता है कि इसे जितने समितियों में दर्ज करे। यह कहा जाता है कि नगर सम्पत्ति समितियों की प्रकृति लोकमोक्ष हानो चाहिए क्योंकि सामाजिक व्यवस्था की स्थिर तत्व नहीं होता, यह लोकमोक्ष होती है तथा इसमें परिवर्तन आते रहते हैं।

भूदान सम्पत्ति सारी कार्यवाही करने के बाद जब सम्पत्ति पर कर लगाया जाता है, उसका निम्न बहुत कुछ व्यक्तिगत आधार पर ही किया जाता है। यह स्वामिक है कि निम्न की दृष्टियों से व्यक्तियों के बीच भारी धन होना है। यह जान उस समय धारा सही ठहरती है यदि करारोपण के लिए एक सम्पत्ति का मूल्य आना है। मयुक्त राज्य अमेरिका में व्यक्तिगत सम्पत्ति का एक महत्वपूर्ण स्थान है। अतः यह सुझाया जाता है कि भूदान से सम्बन्धित विभिन्नताओं एवं मण्डलों को मुक्तमान के लिए किसी बंध का प्रयोग किया जाना चाहिए। यही कारण है कि कर भार पर वितरण के सम्बन्ध में जो मतभेद होने हैं तथा जो आपत्तियाँ तथा त्रिकार्य होती हैं उनकी मुनवाई के लिए एक पुनरीक्षा मण्डल की स्थापना कर दी गई है। अधिकांश नगरों में इन मण्डलों में अधिकांश भयना सभी सदस्य पदेन होते हैं। दूसरे स्थान पर इनकी किना योग्यता की घोर ध्यान दिये ही पद के निर्वाचित या नियुक्त कर लिया जाता है। मण्डल की वर्ष भर में एक या दो माह भयना इनमें भी काम करना होता है। इसके सदस्यों का वेतन कम होता है तथा उनका कार्यालय सम्पत्ति सुविधायें भी घल ही प्रदान की जाती हैं। यह कहा जाता है कि एक धार्मिक मण्डल के सदस्यों की नियुक्ति उनकी योग्यताओं की परीक्षा भी जाने के बाद की जानी चाहिए। मण्डल के इन सदस्यों को सम्मेलन तथा प्रतिस्पर्धायें समय के लिए नियुक्त किया जाना चाहिए। इन्हें कारणवाही ही हटाया जाना चाहिए। इनका वेतन इतना पर्याप्त हो कि योग्य व्यक्तियों को आकर्षित कर सके और इनको इतनी सक्रिय सोरी आये कि अपने पद के दायित्वों का निर्वाह कर सकें।

भूदान सम्पत्ति कुछ सुझाव

(Some Suggestions Related to Assessment)

नगरपालिका में सम्पत्ति के भूदान की प्रक्रिया अनेक प्रकार से दोषपूर्ण है; किन्तु फिर भी ऐसा नहीं है कि उसमें सुधार ही न किया जा सके। वैसे यह सच है कि अनेक भूदान प्रशासन में अनेक प्रतिवर्ष बढ़ती जा रही है। राज्य सरकारों द्वारा सम्पत्ति विशेषज्ञतापूर्ण परामर्शों तथा प्रयोग पद्धतियों को हटाने के द्वारा स्थानीय भूदानकर्तियों का पर्यवेक्षण

किया जाता है। कभी-कभी रेल मार्ग तथा सार्वजनिक सम्पत्ति का मूल्यांकन राज्य द्वारा किया जाता है। राज्य में पर्यवेक्षण के द्वारा केन्द्रीय पर्यवेक्षणकर्त्ता अभिकरण वैज्ञानिक मापदण्डों में एकसूत्रता लाता है। स्वयं मूल्यांकनकर्त्ता उच्च स्तरों की मांग करने लगे हैं। राज्य तथा क्षेत्रीय संगठनों की रचना की गई है और पारस्परिक समस्याओं पर विचार-विनिमय करने के लिए समय-समय पर बैठकें की जाती हैं। मूल्यांकनकर्त्ताओं की आचार-संहिता तैयार की गई है तथा स्कूलों में भी इससे सम्बन्धित तकनीकों की शिक्षा प्रदान की जाती है। मूल्यांकन प्रशासन के क्षेत्र में स्थानीय मूल्यांकन कार्यालयों का संगठन, इस क्षेत्र में किये गये अध्ययन और शोध-कार्य और पर्यवेक्षण तथा प्रमाणीकृत व्यवस्था के लिए की जाने वाली सामान्य मांग ने विकास की प्रोत्साहन दिया है। मूल्यांकन के तरीकों के विकास में नागरिक अभिकरणों की दृष्टि भी सगातार बढ़ती जा रही है।

वर्तमान समय में नगरपालिका का राजस्व अनेक दिशाओं से घाता है। नगरों द्वारा बिजली पर, आय पर, व्यापार पर, तम्बाकू पर, नशीली पदार्थों पर तथा ऐसी ही अन्य चीजों पर नये कर विकसित किये जा रहे हैं। इसके अतिरिक्त कई एक नये कार्यों पर सेवा सम्बन्धी आय बढ़ रही है। नगर को जो भी कर प्राप्त होता है उसकी शक्ति उसे राज्य द्वारा प्रदान की जाती है। ऐसा होने का कारण यह है कि नगर धनल में राज्य की सृष्टि है और इस लिए कर लगाने की शक्ति हेतु उसे राज्य के कानून पर निर्भर करना पड़ता है। कर से सम्बन्धित नीतियाँ अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग भेजनाई गई हैं। स्थानीय निवासियों को कर सघन की व्यापक शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं और ऐसी शक्ति में कई एक विचारकों का यह कथन अधिक अतिन्योक्ति नहीं, बल्कि यह और भी अधिक सत्य है। पेंसिल-वानिया में नगरों बागोज टउनशिप तथा स्कूल जिलों को किसी भी ऐसी चीज पर कर लगाने की छूट दी गई है जिस पर कि राज्य ने कर नहीं लगाया है। सन् १९४७ में उस राज्य ने स्थानीय सरकार के निकायों की समुचित अर्थव्यवस्था के लिए व्याक्तियों, व्यवसायों, विशेषाधिकारों और व्यक्तिगत सम्पत्ति पर कर लगाने की शक्ति दी। इस प्रकार की व्यापक शक्ति का प्रयोग केवल विशेष सीमाओं में अन्तर्गत ही किया जा सकता है। कई बार ऐसा भी होता है कि एक ही क्षेत्र वाली दो स्थानीय इकाइयाँ एक ही कर को लगा देती हैं। यह यशस्वी कर अधिकाधिक सख्या से ज्यादा नहीं होना चाहिए। स्थानीय इकाइयों की उन करों में हिस्सेदारी की आवश्यकता या तो सहमत होना पड़ता है अथवा प्रत्येक इकाई को आधा सौंप दिया जाता है।

राज्यों द्वारा स्थानीय इकाइयों को गैर-सम्पत्ति कर लगाने की भी शक्ति दी गई है। इनको राज्य द्वारा एकत्रित किया जाता है और नगरों को वापस कर दिया जाता है। राज्य के द्वारा एकत्रित करने का प्रयास इस आलोचना के प्रति एक सन्तोषजनक उत्तर समझा जा सकता है कि राज्य का प्रशासन गैर-सम्पत्ति करों के क्षेत्र में स्थानीय प्रशासन से अधिक प्रभावशाली होता है। अनेक प्रकार से राज्यों द्वारा नगरों को ये शक्तियाँ दी जा रही हैं।

नि में बड़ते हुए मूल्यों एवं नए कार्यों का सामना करने के लिए अनेक प्रकार के कर लगाए गए हैं। वैसे यह जानन का कोई उद्युक्त तरीका नहीं है कि नगर-पालिका राजस्व में कितना सम्पत्ति कर से भाए, कितना राज्य के सपह द्वारा, विभिन्न सहायक स्रोतों द्वारा प्राप्त किया जाये।

..... वर्तमान

गया है। किन्तु आज भी हमारे द्वारा नगरपालिका राजस्व में एक बहुत बड़ा प्रतिगत प्रदान किया जाता है। नगरपालिका के राजस्व में अनेक अनेक विस्तृत स्रोत हैं। कोई भी यह नहीं चाहता कि अधिक कर लगाए जाएं, किन्तु नई नयाएँ तथा विभिन्न सेवाओं की आवश्यकता बढ़ जाने के कारण आधुनिक नगरों को इनकी वित्तीय व्यवस्था करने के लिए पूरा प्रयास करना होता है।

नगरों के राजस्व का एक और-सम्पत्ति स्रोत नगरपालिका का आयकर है। इस कर को हमारी जा के अनेक नगरों में प्रयुक्त किया जाता है। बहुत समय तक नगरपालिका राजस्व के बारे में अनेक विचारक यह कहते रहे कि इनके धर्मों को विभिन्न प्रकार का बना दिया जाए। यह कहा गया कि सम्पत्ति कर द्वारा स्थानीय मूल्यों में एक बहुत बड़ा अनुपात प्रदान किया जाता है जब कि इन करों को अनेक स्रोत वाला होना चाहिए। इसके अतिरिक्त राजस्व और अन्य के बीच प्राप्त प्रसार को केवल सहायता अनुदान द्वारा ही पूरा नहीं करना चाहिए। जब करों के विभिन्न स्रोत बना दिए जाते हैं तो हमारे परिणामस्वरूप कर राजस्व में सौकरालता आती है और करों को लगाने तथा सेवा का अध्य करने में स्थानीय उत्तरदायित्व लागू रहता है। वर्तमान समय में नगरपालिका राजस्व का विभिन्निकरण एक तर्क की अपेक्षा एक तथ्य बनना जा रहा है। कुछ विचारकों के मतानुसार नगरपालिका द्वारा जो अनेक कर लगाए जाते हैं वे सत्रनाक होते हैं। उनका तर्क होता है कि व्यक्तिगत नगरों को राज्य व्यवस्थापन द्वारा उपलब्ध कराए गए राजस्व के स्रोतों को जागरूक एवं व्यवस्थित रूप से काम में लेना चाहिए।

नगरपालिका राजस्व के अन्य स्रोत

(Other Sources of Municipal Revenue)

नगरपालिका राजस्व के यद्यपि प्रमुख स्रोत सम्पत्ति सम्बन्धी कर हैं किन्तु इनसे हन एकमात्र स्रोत नहीं कह सकते हैं। इन स्रोतों के अतिरिक्त दूसरे धर्मों पर भी नगरपालिका को निर्भर रहना पड़ता है। वैसे यह कहा जाता है कि नगरों को स्थानीय करों से लगभग ८० प्रतिशत राजस्व प्राप्त होता है और इसमें से लगभग १२ प्रतिशत राजस्व सामान्य सम्पत्ति कर द्वारा प्रदान किया जाता है। इस प्रकार यद्यपि अन्य स्थानीय करों द्वारा नगर के सञ्चालन में बहुत कम धन पहुँचाया जाता है किन्तु फिर भी इन पर विचार किया जाना परम आवश्यक है। नगर सरकार के राजस्व के अन्य स्रोतों में मुख्य रूप से अन्य सरकारों द्वारा दी गई सहायता का नाम लिया जा सकता है। सम्पत्ति करों के अतिरिक्त नगर राजस्व के प्रमुख स्रोतों में इसी का नाम आता है। यद्यपि अनेक नगरपालिकाएँ अपने सम्पत्ति कर राजस्व की गैर-सम्पत्ति करों से अनुपूरित कर रही हैं किन्तु फिर भी उन्हें बहुत कुछ सधीय

एक राज्य सरकारों की सहायता पर निर्भर रहना होता है। राष्ट्रीय सरकार द्वारा विभिन्न उद्देश्यों, जैसे कि सरकारी गृह, जनस्वास्थ्य, सरकारी नियोजन, आदि के लिए सहायता दी जाती है। येन मधीय सरकार की सहायता का अनुपात प्रपेशाहत कम होता है। नगरों को मिलने वाली सहायता का ६३ प्रतिशत राज्यों से प्राप्त होता है।

राज्य द्वारा जो सहायता दी जाती है यदि हम उसके उद्देश्यों पर विचार करें तो पाएंगे कि नियमित नगर सेवाओं के लिए राज्य द्वारा बहुत कम सहायता प्रदान की जाती है। राज्य का सहायता अनुदान बहुत कुछ बाउन्ट्रीज और स्कूल जमिनों द्वारा प्रदान किया जाता है। इसके प्रमुख उद्देश्य सांख्यिक सड़कें, शिक्षा तथा कल्याणकारी कार्य होते हैं। वर्तमान समय में नगरपालिकाएँ बहुत कुछ सधीय अनुदान, राज्य के अनुदान और राज्य द्वारा संप्रहोत तथा स्थानीय रूप से हिस्सेदारी में भाए राजस्व पर निर्भर करती हैं। यदि हम सधीय एवं राज्य सरकारों के व्यय की साक्ष्यिकी का अध्ययन करें तो हमको इस सहायता के महत्व का अनुमान हो जाएगा। वस्तुस्थिति यह है कि नगरों को अधिक धन की आवश्यकता होती है इसलिए वे उन्हें दी गई सहायता को स्वीकार कर लेते हैं किन्तु इसका धर्म यह नहीं होता कि उनके कार्यों में किसी के द्वारा हस्तक्षेप किया जाए। अपने मामलों में बाहरी हस्तक्षेप का वे पूरी तरह विरोध करते हैं। राज्य सरकारों ने सन् १९५४ में नगरों को सहायता के रूप में तथा अन्य रूपों में एक प्रारंभ आंतर से भी अधिक धन नगरों को दिया। जब राज्य द्वारा स्थानीय निकायों का सहायता दी जाती है तो इसके लिए कोई भर्त नहीं लगाई जाती और न ही कार्य सम्पन्नता को मापदण्ड बनाया जाता है। किन्तु फिर भी राज्य उस सहायता में दिए गए धन को खर्च करने पर प्रशासकीय नियन्त्रण रख सकता है। राज्य द्वारा स्थानीय सरकारों को जो सहायता दी जाएगी उसकी मात्रा राजस्व के सम्बन्ध में व्यवस्थापिका के निष्कर्षों पर निर्भर करती है।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि बड़े नगरों को अधिक राजस्व की गम्भीर रूप से आवश्यकता है और छोटे नगरों को भी बहुत अल्प ही इस आवश्यकता का अनुभव होने लगेगा। इस सम्बन्ध में आने वाली कठिनाइयों का तुरन्त ही कोई इलाज नहीं किया जा सकता। एक ओर तो राज्य व्यवस्थापिकाएँ राज्य की कर व्यवस्थाओं पर नियन्त्रण रखती हैं तथा इन्होंने राज्य व्यापारी करों को सभी दिशाओं में प्रसारित कर दिया है। इसके परिणामस्वरूप यह उद्योगों, व्यापारों एवं भायो तक पहुंच गया है जो कि नगरों के क्षेत्र में आती हैं। इस प्रकार इन इकाइयों को राज्य के उद्देश्यों के लिए राजस्व प्रदान करना होता है और देहाती क्षेत्रों के स्कूलों, सड़कों और कल्याणकारी कार्यों पर खर्च करने के लिए अनुदान की व्यवस्था करनी होती है। वे नगर सरकार के प्रति सन्देहशील और कभी-कभी तो विरोधी दृष्टिकोण अपनाते हैं। इनके परिणामस्वरूप वे नगर सरकारों की कर नगाने की शक्ति की तुरन्त नहीं बढ़ाते। जहां नगरों की कर लगाने की शक्तियाँ राज्य के करों के साथ सम्पूर्ण स्थिति में भा जाती हैं वहां व्यवस्थापिका नगर का कर लगाने की शक्ति देती ही नहीं है। वर्तमान समय में अधिकतर नगर अधिक मीठ-मीठ

से तथा एकाकीपन से ग्रस्त हैं। नगरों के केन्द्र घब साती होते जा रहे हैं क्योंकि वहाँ से लोग तथा उद्योग धन्य अधिक से अधिक नगरों के निकटस्थ क्षेत्रों की ओर बढ़ते जा रहे हैं। ऐसी स्थिति में यह ख़तरा हो जाता है कि केन्द्रीय नगर और इन क्षेत्रों के बीच यातायात की पर्याप्त सुविधा उत्पन्न की जाए। इसके लिए जिस धन की आवश्यकता पड़ेगी उसका प्रबन्ध नगरों के वर्तमान राजस्व द्वारा नहीं किया जा सकता।

वर्तमान समय में नगरों की अर्थव्यवस्था यह है कि वे अपने कर्म-चारियों के वेतन और मजदूरी में उस अनुपात में भी वृद्धि नहीं कर पाते जिसमें कि व्यक्तिगत उद्योगों द्वारा की जाती है और जिस अनुपात में मजूराई बढ़ती है। यह स्थिति अच्छी नहीं कही जा सकती। इस सबके पीछे राजस्व की कमी कार्य करती है। नगरों की राजस्व की स्थिति को सुधारने के लिए जो विभिन्न सुझाव प्रस्तुत किए जाते हैं और जिन पर विचार चल रहा है उनमें से कुछ ये हैं—

(१) सम्पत्ति कर में सुधार किया जाए ताकि इसे अधिक व्यापकित तथा अधिक कार्यकुशल बनाया जा सके।

(२) आयकर तथा बिजलीकर आदि जिन करों को शहरी क्षेत्रों से अधिक मात्रा में इकट्ठा किया जाता है उनमें राज्य की नगरों के साथ हिस्सा बंटाना चाहिए।

(३) क़र्र के अनुसार भववा प्रति व्यक्ति के हिसाब से सहायता अनुदान दिया जाए, इसका सामान्य उद्देश्य रखा जाए तथा इसे किसी विशेष कार्य से बाँध कर न रखा जाए।

(४) स्थानीय टेम्पोकोन वित्तों तथा धन्य ऐसे ही करें जिनको कि स्थानीय स्तर पर प्रदानित किया जा सकता है, उनसे केन्द्रीय सरकार को हटा देना चाहिए और राज्य सरकार को चाहिए कि वह इन करों को नगरों, गांवों तथा अन्य स्थानीय इकाइयों को सौंप दे।

(५) राज्य द्वारा ऐसे व्यापक अधिनियम बनाने चाहिए जो कि नगरों के विभिन्न स्थानीय कर संग्राने की अनुमति प्रदान कर सके।

(६) नगरों को यह शक्ति प्रदान की जाए कि वहाँ उचित हो वहाँ वह नगरपालिका सेवाओं के बढे मुख्य से सके।

उधार लेना या कर्जदारी

(Borrowing and Indebtedness)

उधार लेना तथा कर्जदार बनना दो ऐसी बातें हैं जो कि परस्पर एक दूसरे से निश्चित रूप से सम्बन्धित हैं। एक व्यक्ति कर्जदार इसलिए बनता है क्योंकि वह उधार लेता है। इसी प्रकार कई बार वह उधार इसलिए लेता है क्योंकि वह कर्जदार बन चुका है और उसे चुकाने के लिए ऐसा करना जरूरी है। यहाँ एक बात अस्तेसनीय है कि कर्जदार बनने के लिए उधार लेना कोई जरूरी नहीं है। धन्य दूसरे तरीकों से भी कर्जदार बन जाते हैं। उदाहरण के लिए जब एक नगर द्वारा दिनभर का कार्य करने हेतु एक मजदूर को सगाया जाता है तो दिनभर कार्य समाप्त हो जाने के बाद नगर उस

मनदूर के वेतन का कर्जदार बन जाता है। उनपर लेने तथा कजदारी में परस्पर घनिष्ठ सम्बन्ध होने के कारण ही इनका एक साथ अध्ययन किया जाना उपयोगी रहेगा।

जैसा कि हम पहले भी कई बार उल्लेख कर चुके हैं, नगरपालिका का राजस्व इतना पर्याप्त नहीं होना कि वह समस्त नगरपालिका ध्यय के मार का वहन न कर सके। थालू राजस्व के आधार पर कोई भी नगरपालिका अपने दायित्वों का निर्वाह नहीं कर सकती। ज्योती जनसंख्या एवं क्षेत्र बढ़ता है त्योही नगरपालिका के कर्तव्यों एवं दायित्वों का क्षेत्र भी बढ़ जाता है। इसके प्रतिरिक्त आग लगने पर, बाढ़ आने पर, महामारी फैलने पर नया इसी प्रकार के अन्य सकट वास्तु उत्पन्न होने पर नगर सरकार को जो कार्य करना जरूरी हो जाता है उसे सम्पन्न करने के लिए उसके पास पर्याप्त धन नहीं रह जाता। ऐसे कार्यों की व्यवस्था के लिए यदि धन जनता से कर के रूप में प्राप्त किया गया तो एवदम से कर की मात्रा बढ़ानी होगी और कार्य हो जाने पर कर को और भी कम करना होगा। इस सब से जो अव्यवस्था एवं परेशानियां उत्पन्न होंगी उनसे बचने के लिए यह जरूरी माना जाता है कि तत्काल एवं प्रादक्षिपक आवश्यकताओं में खर्च किए जाने वाले धन को एकत्रित करने के लिए उपार लेने के मार्ग का अवलम्बन किया जाए। नगर सरकार अपना राजस्व एकत्रित करने से पूर्व यदि दिलो को झुकाना चाहे तो उसे ऐसा करने के लिए कर्ज लेना होगा। यद्यपि इस कर्ज का समय कुछ महीने ही हो सकता है। इस प्रकार उपार लेना प्रायः सभी बड़े नगरों का एक सामान्य कार्य है। जब कभी नगरपालिका को कोई नया भवन बनवना हो या नया भवन बनाने की जरूरत पड़े तो उसका खर्चा थालू छात में से नहीं किया जाता बरन् इसके लिए उपार लेकर काम चलाया जाता है। प्रायः समस्त पूंजीगत खर्चों (Capital Expenditure) को इसी के द्वारा संचालित किया जाता है।

नगरों को धन उपार लेने की शक्ति उसकी राज्य शक्तियों की भांति राज्य द्वारा ही सौंपी जाती है। प्रारम्भ में यह समझा जाता था कि उपार लेने का अधिकार एक घटनावश प्रयुक्त किए जाने वाला अधिकार है जिसकी अधिक काम में नहीं लाया जायगा। यह एक ऐसा साधन था जिसे कि नगर निगम द्वारा वेध लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए प्रयुक्त किया जा सकता था। इसका कारण सम्भवतः यह था कि पहले नगरपालिका एवं व्यक्तिगत निगमों में कोई धनर नही समझा जाता था। दानों को अपने व्यक्तिगत एवं व्यापारिक कार्यों का प्रवन्ध करने का पूरा अधिकार था, दानों का धन उपार लेने की शक्ति रखते थे। सामान्य कानून या विकास होने के साथ साथ व्यक्तिगत निगमों की उपार लेने की शक्ति न बना रही बल्कि नगरपालिकाएं दिन प्रतिदिन सार्वजनिक प्रवृत्ति प्राप्त करती चली गईं। अतः न्यायपालिकाओं ने उनके प्रति कटोर दृष्टिकोण अपनाया प्रारम्भ किया।

नगरपालिकाओं जनता का प्रतिनिधित्व करती हैं। उनके लिए पूरा समाज ही उत्तरदायी होता है तथा इसका भार करदाताओं पर पड़ता है। यह ध्यान विशेषतः उस समय और भी सच हो गई है जबकि नगरपालिका

की धारा का मुख्य साधन कर हो गया। नगरों ने कई बार उधार लेने की बदनीयतियों का दुरूपयोग किया तथा अपनी धनानता एवं असाध्यता का प्रदर्शन दिया। ऐसी स्थिति में यह आवश्यक समझा गया कि न्यायालय द्वारा करदाताओं की रक्षा के लिए व्यवस्था की जाये। चाहे इसका कारण कुछ भी रहा हो किन्तु कई एक राज्यों में न्यायालय ने यह दृष्टिकोण अपना लिया कि नगर सरकार उतने समय तक उधार लेने की कोई शक्ति नहीं रखती जब तक कानून द्वारा स्पष्ट एवं विशेष रूप से यह कहा न गया हो। यह सिद्धान्त होते-होते अगले नही व्यवस्था गया तथा इस विषय पर न्यायालयों के बीच वर्तमान मतभेद बना रहा। धारा एक बड़े नगर को वन उधार लेने में बड़ी बहिर्दाई होती है जब तक कानून द्वारा इसके लिए प्रावधान न किया गया हो तथा न्यायालय द्वारा उतने मायामा न प्रदान का गई हो। जो शक्ति धन देने की व्यवस्था रक्ता है वह उतने समय तक ऐसा नहीं करेगा जब तक कि उतने नगरपालिका के उधार लेने की शक्ति के बारे में कोई भी संदेह हो।

उधार लेने की शक्ति के बारे में जो बातें मालुम होती हैं वे ज्यों की त्यों कर्जदार होने पर लागू नहीं होती क्योंकि जहाँ ही नगर सरकार ने एक कर्मचारी को कार्य पर लगाया, उतने एक दिन भी कार्य दिया तबोही नगर सरकार उतने एक दिन के वेतन की कर्जदार हो जायेगी। इस प्रकार के ठेके तथा समझौते नगरपालिका को करने ही होते हैं, इनके बिना बड़े कार्य तो क्या, छोटे-छोटे कार्य भी नहीं कर सकते।

कर्जदारी का महत्व

(The Importance of Indebtedness)

नगरपालिका के कर्जदारी में सम्बन्धित भावनाओं एवं व्यवहारों का महत्व मान इतना बड़ा हुआ है कि सरकारी विभाग के अधिकारी विचारियों का ध्यान इसकी ओर आता है। इस समस्या की महत्वपूर्ण बनाने के लिए अनेक तत्व उत्प्रेरणी हैं। यद्यपि नगरपालिका की कर्जदारी सम्पूर्ण प्रामाणिक कर्जदारी की बनावट का केवल ग्यारह प्रतिशत भाग होती है तो भी इन विभिन्न तत्वों द्वारा इसे प्रमुख स्थान प्रदान दिया जाता है। अधिकतर सरकारी कर्मों की प्रकृति ऐसी होती है कि वे सुरक्षित हो नहीं पायेंगे जो सबसे ही घोर ऐसी स्थिति में एक सशक्ति द्वारा अपने कर्मों का भार सम्यक् संभालने पर हाथ दिया जाता है। नगरपालिका के कुल कर्मों का लगभग १० प्रतिशत भाग वह होता है जो कि गैर-सामान्य-उत्पादक उद्देश्यों के लिए तो नहीं नगर के कर्जदार होते हैं। अन्य एक बड़ा तत्व उल्लेखनीय है कि नगर, निवासियों के लिए नगरपालिका के कर्जदार होते हैं। वे सामान्य प्रकार के सार्वजनिक

आर्थिक संकट के समय व्यक्तिगत निर्णय यदि चाहे तो अपने दरवाजे बन्द करके बैठ सकते हैं किन्तु ऐसी स्थिति में नगर अपने दायित्व को नहीं मूला सकते। नगरपालिकाओं के कर्मों के सम्बन्ध में अधिक जनशक्ति का एक कारण यह भी है कि नगर जनता के सम्बन्ध निकट होते हैं। कर्जदारी में प्रशासन का संचालन करते समय नगर सरकार द्वारा जो भी कार्य किया जाता है वह जनता के

ध्यान को ज़रूरी देना है क्योंकि उसका सम्बन्ध स्कूलों, सार्वजनिक पुस्तकालयों, पुलिस तथा अग्निशक्ती आदि से होता है। नगरपालिका के नागरिक इस बात में पर्याप्त शक्ति लेते हैं कि नगर सरकार क्या सेवाएँ प्रदान कर रही है तथा इनको कितनी कृपसता के साथ प्रदान कर रही है? जनता की यह धर्मशक्ति नगर सरकार के व्यवहार पर नियन्त्रण का एक मुख्य साधन बन जाती है।

इससे सम्बन्धित तथ्यों की दृष्टि के लिये कई बार घाटों का प्रयोग किया जाता है। नगर सरकार के चुने हुये अधिकारी समय-समय पर जनता के सामने आकर रखते हैं और यह दिखाने का प्रयास करते हैं कि उनके नगर की प्रति व्यक्ति कर्जदारिता पड़ोसी नगर की अपेक्षा कम है। इस प्रकार के प्रयास वास्तविक कम होते हैं तथा इनका मुख्य जनता की श्रमराह करना होता है। यह बताते समय कर्ज लेने के मुख्य को भुला दिया जाता है। यह हो सकता है कि दूसरे नगर द्वारा लिया गया कर्ज अधिक होते हुए भी अच्छे शर्तों के लिये लिया गया हो। ऐसा होने पर वह मामूलीता का पात्र क्योंकर हो सकता है। वैसे एक नगर की प्रति व्यक्ति कर्जदारिता को निश्चित करना कोई आसान काम नहीं है। तथ्य यह है कि कोई भी नगर जब कर्ज लेता है तो वह अपने निवासियों के सिरों की सख्या के आधार पर ऐसा नहीं करता। बॉम्बे जब जेबे जाते हैं तो वे इसकी कुछ सम्पत्ति के मूल्य के आधार पर बेच जाते हैं। सम्पत्ति के द्वारा बजों की जमानत प्रदान की जाती है। इस प्रकार कोई भी नगर केवल उतना ही कर्ज कर सकता है जितनी कि उसके पास सम्पत्ति है।

कज पर सीमाये एव नियंत्रण

{ Limitations and Control over Debt }

प्रत्येक राज्य अपने नगर के वित्तीय स्वायत्तत्व में शक्ति लेता है तथा अपनी सीमा में आने वाले सभी स्थानीय तिकायों का आर्थिक स्तर चाहता है। यदि एक राज्य के कुछ नगर भी अधिक दृष्टि से सकट में आ जायें तथा अपने बजों की न चुका पायें तो शीघ्र ही यह बात विदेशों तक में फैल जाती है। इसके परिणामस्वरूप अन्य स्थानीय इकाईया तथा स्वयं राज्य बुद्धिपूर्वक ध्यान की दूर से श्रुण प्राप्त नहीं कर सकते। यह सदेह हो जायेगा कि राज्य की वित्तीय एकता का स्तर नीचा है। साथ ही कर्ज से सम्बन्धित इसके कानून और प्रशासन अधिक कुशल व प्रभावशाली नहीं हैं। इसका राज्य के अन्तर्गत ही व्यापार पर पड़ने वाले प्रभाव की भी अवहेलना नहीं की जा सकती। इसके अतिरिक्त करदाता एव बॉन्ड खरीददार की रक्षा की इच्छा भी रहती है। इस प्रकार कर्जा करने और बज लेने की एक सीमा होती है। केवल उतना ही कर्ज या कर लिया जा सकता है कि वह व्यापार पर घातक प्रभाव न डाले तथा करदाता पर अतिशय भार न बढ़ जाये। धन व्यय करने वाले की भी कुछ सुरक्षा की आवश्यकता होती है।

इन सभी कारणों से ही राज्यों द्वारा अनेक विशेष या सामान्य कानून धपनाये जाते हैं ताकि वे स्थानीय सत्ताओं की उधार लेने की क्रियाओं पर प्रतिबन्ध लगा सकें। इस व्यवस्थापन में राज्यों ने बहुत कुछ एक दूसरे की

नकस की है तो भी उनके बीच एकत्रता का धमाका दिखाई देता है। इस व्यवस्थापन के दो रूप हैं। एक के द्वारा सामान्य सीमायें स्थापित की जाती हैं और दूसरे के द्वारा प्रशासनिक पर्यवेक्षण लागू किया जाता है। प्रतिद्वन्द्वों का सम्बन्ध उद्देश्य, माना, बजटों के मुकाबला, प्रक्रिया एवं ऐसी ही सम्बन्ध समस्याओं से रहता है।

स्थानीय कर्मों पर नियंत्रण रखने का एक परम्परागत तरीका संबंधित या कानूनी प्रतिबंध स्थापित करना है। एक सामान्य नियम के अनुसार स्थानीय निकायों केवल उन्हीं सदस्यों के लिए धन उपहार ले सकती हैं जिनको पहले ही व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकार कर लिया गया है। यहाँ व्यवस्थापिका की शक्तियों की भी सीमा है। वह उन सदस्यों के लिए धन उपहार लेने को नहीं कह सकती, जिनके लिए राज्य के मन्त्रिपरिषद् द्वारा मना लिया गया है। वह उन स्वातंत्र्य सदस्यों के लिए भी कर्म लेने को नहीं कह सकती जहाँ पर कि इसे करों के धन से चुकाया जाता है। यहिना राज्यों में ऐसे संबंधित प्रावधान हैं जो कि स्थानीय कर्मों की भाषा को निश्चित करते हैं तथा अन्य में कुछ कानूनी बाधाएँ लगा दी गई हैं। नगर अपनी कर योग्य सम्पत्ति के मूल्य का वित्त प्रशिक्षण तक उपहार ले सकती है इस सम्बन्ध, में एकत्रता नहीं पाई जाती। कर्म लेने पर जो संबंधित प्रतिबंध लगाये जाते हैं वे एक प्रकार से स्थानीय सरकारों के लिए चेतावनी होती है किन्तु इसकी प्रभावशाली बनाने के लिए बाह्य शरीरों वाले को जागरूक बना दिया जाता है। जो बाह्य कानूनी सीमाओं से बाहर प्रसारित किये जाते हैं वे गैर-कानूनी या अनुचित बन जाते हैं। यद्यपि इन सीमाओं का प्रतिफल करने के भी तरीके हैं। जैसे इनकी धमकी के रूप में बाह्य कुछ भी कहा जाये किन्तु इनका प्रभाव होता है, इससे मना नहीं किया जा सकता। यदि अन्य बातों को छोड़ दिया जाये और हम केवल यही चाहें कि व्यवस्थापिका की कार्यक्षमता को कम किया जाये तो इन पर संबंधित के द्वारा जो सीमायें लगाई जाती हैं उनका भीचित्य स्पष्ट हो जाता है।

कर्म लेने पर जो कानूनी सीमायें लगाई गई हैं वे तुलनात्मक रूप में इसकी सफल सारित नहीं हो सकी। सम्भवतः इसका एक मुख्य कारण यह था कि ये कठोर नहीं थीं। व्यवस्थापिका को जो करने की शक्ति प्रदान की जाती है वह उस कार्य को न करने की भी शक्ति रखती है। जहाँ तक कर्म पर लगाई जाने वाली सीमाओं का प्रश्न है, इन पर यह सपातार घनेक धन-बातों की स्थापना करनी रहती है। 'कर्म' एक अत्यन्त व्यापक पद है किन्तु फिर भी जिसे हम सचमुच कर्म कह सकते हैं उसकी भाषा को मिला कर कर्म भी यह निर्धारित नहीं किया गया कि नगर इसकी सीमाओं तक पहुंच चुका है या नहीं। यह व्यवस्थापिका द्वारा ही तय किया जाता है कि नगर सरकार के कर्म पर क्या सीमायें लगाई जायें। व्यवहार में यह देखा जाता है कि कर्म से सम्बन्धित धन के मदी दो कर्म की सीमाओं से बाहर रखा दिया जाता है। इसका अर्थ यह हुआ कि इनको कर्म का एक भाग नहीं माना जा सकता जिनको कि कानून की सीमाओं में रखा जाना जरूरी हो। इस कारण हम देखते हैं कि जहाँ नगर के कर्म की सीमाओं को स्वयं मन्त्रिपरिषद्

द्वारा पारितोषित नहीं किया जाता वहाँ व्यवस्थापिका को ऐसा करने की व्यापक शक्तिवा सीमा नहीं है और व्यवस्थापिका पर इस या उस कर्ज को सीमा से बाहर रखने के लिए दबाव डाले जाते हैं तो यह प्रायः इनकी मान लेती है।

उधार लेने की प्रक्रिया

[The Process of Borrowing]

प्रायः सभी नगरों को कर एकत्रित करने पर अन्य राजस्व प्राप्त करने के अनिवार्य धन उधार लेने की भी मजबूर होना पड़ता है। इसका एक मुख्य कारण यह है कि जिस दिन करा को लिया जाता है तथा जिस दिन बिना कर्ज प्रारम्भ होता है उनके बीच पर्याप्त अन्तर रहता है। बिना कर्ज प्रायः जनवरी में ही प्रारम्भ हो जाता है जबकि करा को प्रायः मई और यहाँ तक कि सितम्बर तक के महीने में एकत्रित किया जाता है। ऐसी स्थिति में यह प्रेरण नडा होता है कि इस समय के बीच में नगर सरकार अपने कर्म-चारियों को वेतन वहाँ से दे और वहाँ से वह धन्य विनों का भुगतान करें वगैरे कर्ज के प्रारम्भ के इनो पाम धन अधिक नहीं हाता। जब तक उसे राजस्व प्राप्त नहीं होता तब तक नगर सरकार अपना काम चलाने के लिए उधार लेकर धन की व्यवस्था करती है। यदि इस प्रकार उधार लिया जाने वाला धन राजस्व के आने ही चुका दिया जाये तो कोई परेशानी नहीं रहती। उस समय इनकी आलोचना करने की भी समस्या नहीं उठती। किन्तु इन भून्धादी कर्जों का प्रयोग किसी अन्य उद्देश्य के लिए नहीं किया जाना चाहिए। इस सम्बन्ध में सख्त नियंत्रण नहीं रखा जाता इसीलिए यह केन की मात्रा बढ़ती चली जाती है क्योंकि लिए जाना वाला कर्ज की मात्रा का प्रायः उनमा ही नहीं रखा जाता जिसनी राजस्व द्वारा प्रायः होने वाली है।

। कई बार स्वाधी बॉन्ड की बिक्री के दम पर धन उधार ले लिया जाता है किन्तु यह व्यवहार इतना अधिक लोकप्रिय एवं प्रचलित नहीं है। इस प्रकार का सम्पत्ती कर्ज एक व्यवस्थित अर्थ व्यवस्था में महत्वपूर्ण स्थान रखता है। इसकी प्रमुख संरचना एवं सुधार कार्यक्रमों की वित्तीय व्यवस्था करने के लिए मानपूर्ण रूप से प्रयुक्त किया जा सकता है। जब कभी सुधार कार्य को ठेकेशरी व्यवस्था द्वारा किया जाता है तथा ज्या-ज्यों कार्य हाता जाये तो-तथा भुगतान कर दिया जाय ता इससे नगर-सरकार को पर्याप्त लाभ होता है। इन कार्य के लिए धन की व्यवस्था अस्थायी कर्ज द्वारा की जाती है। जब सुधार कार्य समाप्त हो जाता है तथा ठेकेदार को प्रादायगी कर दी जाती है तो दीर्घकालीन वित्तीय व्यवस्था की आवश्यकता होती है। कई बार विभिन्न कर्जों के धन को एक ही बॉन्ड प्रसारित करके जमा करा दिया जाता है। अस्थायी रूप से जब कर्ज लिया जाता है तो यह सम्भव बनता है उस धन को बॉन्ड प्रसारित करने तक धन पाम रख सकें। इस प्रकार उधार लेकर के नगरपालिका अपनी आय का समायोजन कर लेती है। इससे इसे अपने स्वर्चों को चलाने में सहायता प्राप्त होती है और अनियमित रूप से आय होने के कारण भी कोई परेशानी नहीं होती। यह सुधार कार्य के लिए व्यय

देममान करने का प्रश्न हो। प्रमाधारण सुधारों की वित्तीय व्यवस्था बाँझ प्रसारित करने की जा सकती है। इस योजना में उतना भुगतान करो जितना तुम्हें लाभ हो और उतना भुगतान करो जितना तुम कर सको। इन दोनों ही नीतियों को मिला दिया जाता है। उचित वित्तीय प्रशासन नगर को यह अनुमति नहीं देता कि वह सुधार कार्यों के लिए इतना धन उधार ले जितना वह सहन नहीं कर सकता। उधार लिया हुआ धन परिस्थितियों को नहीं बदल सकता। नगरों की यदि वित्तीय सकट से बचना है तो उनकी अपनी स्रोतों की सीमाओं में रहकर चलना चाहिए।

अब कभी एक नगर धन उधार लेता है तो वह यह मानकर चलता है कि जब तक वह कर्जदार है तब तक ब्याज चुकाना होगा और एक दिन मूलधन भी। बाँझ देवे जाए इससे पहले कर्ज को निष्पत्ति करने वाली विनाय नीति को निर्धारित कर लेना चाहिए। यदि नगरपालिका को धन की शक्ति मारी गई तो उसके द्वारा अपनाए जाने वाले बाँझ का प्रकार निर्धारित कर दिया जायेगा।

इस सम्बन्ध में कई बार यह प्रश्न किया जाता है कि नगर को कर्ज कब चुकाना चाहिये। इस प्रश्न का जवाब देना अत्यन्त कठिन है। वर्षों तक एक परम्परावादी उत्तर यह दिया जाता रहा कि बाँझ को इतने वर्षों के लिए प्रमाणित करना चाहिए जब तक कि सुधार कार्यों की वित्तीय व्यवस्था की जाए अर्थात् जैसे ही सुधार कार्य सन्पन्न पकड़ने लगे, कर्ज को भी छोड़ देना चाहिए। यह मुख्य व्यवहारिक दृष्टि से कोई महत्व नहीं रखता क्योंकि नगर जोर-शोर के साथ इस नियम को अपनाते की बात कहते हैं, वे समय में इसे अपनाते नहीं। इसके अतिरिक्त यह सुझाव कि श्रष्टा और सुधार कार्यों में महत्वपूर्ण अनेक प्रश्नों का वह भी नहीं सुझा पाता। अतः यह नियम कब कब से ही गणना के लिए उपयोगी सिद्ध नहीं होता।

बक तथा अन्य (Buck and others) ने इस सम्बन्ध में जिस नियम का उल्लेख किया है वह कुछ अधिक मान्य जचता है। उनका कहना है कि सरकार की कर्ज को इतनी जल्दी चुकाना चाहिए जितना जल्दी कि अन्य दायित्वों को ध्यान में रखते हुए एक सरकार उसे चुका सके। ऐसा करते समय सरकार की सम्पत्ति और सामान्य प्राथमिक परिस्थितियों पर भी विचार किया जाना चाहिए तो भी किसी भी समाज में यह कार्य किस गति से किया जायेगा, इसका उत्तर कोई नहीं दे सकता। कर्ज के भुगतान की गति अनेक तत्वों पर निर्भर करती है। इसमें कर व्यवस्था की उत्पादकता, अन्य उद्देश्यों के लिए नगरपालिका की वित्तीय आवश्यकता, समाज की आर्थिक दायित्व, ब्याज की दर नगरपालिका की अमान्य की और नगरसरकार के अन्य कर्ज शामिल हैं। जब नगर की कर व्यवस्था बीती हो और अन्य प्राथमिक परिस्थितियाँ सराब हों तो यह सुझाव दिया जाता है कि कर्ज को चुकाने के समय को घाटे बड़ा दिया जाए। जब एक नगर अपने सभी उपलब्ध राजस्व को पानू व्यय के लिए प्रयुक्त कर रहा है और नए कर लगाने की कोई सम्भावना नहीं है तो वह कर चुकाने के अतिरिक्त धन कहा से लायेगा। दूसरी ओर यदि एक समाज निरन्तर सम्पन्न होता जा रहा है तो उसे यह परामर्श दिया जाता है कि वह कर्ज को यथा सम्भव जल्दी चुका दे।

नगरपालिका बाण्ड्स की बिक्री [The Sale of Municipal Bonds]

नगरपालिका द्वारा समय-समय पर बाण्ड्स बेचे या प्रसारित किए जाते हैं। इन पर उचित नगरपालिका सत्ता के हस्तक्षेप होते हैं। ये नगरपालिका के बजट के प्रमाण हैं और नगर पर यह बाधित करने हैं कि वह प्रतिक्रिया व्यक्त देना रहे और निश्चित समय के बाद मूलधन की वापस लौटा दे। मैककोर्केले (Mac Corkele) के कथनानुसार नगरपालिका बाण्ड्स एक बाण्ड के प्रतिष्ठित और कुछ नहीं है जो कि नगरपालिका द्वारा उसके विभाग और सार के आधार पर एक निश्चित दिन धन की व्याज महीने लौटाने के लिए किया जाता है।¹ एक नगर के बाण्ड्स दो प्रकार के हो सकते हैं। प्रथम वे जो कि नगर के प्रमुख और सामान्य उत्तरदायित्व हैं और दूसरे, जिनके पीछे नगर की मजदूरों या और कर लगाने की शक्ति का समर्थन नहीं है बल्कि उसे किसी विदेशी, गैर-जनिक, उपयोगिता, सार्वजनिक गृह निर्माण कार्यक्रम या अन्य क्षेत्र से बुझाया जाता है। महत्व और भाषा की दृष्टि से प्रथम प्रकार के बाण्ड्स दूसरे प्रकार से थोड़े भिन्न होते हैं। यह नगरपालिका बाण्ड्स का एक मुख्य प्रकार है तथा प्रत्येक जगह वित्तीय गरीबदार को सर्वाधिक प्राथमिक करना है। इनमें अधिक सुरक्षा रहती है इसीलिए इसका बाजार व्यापक होता है और दूसरे प्रकार के बाण्ड्स की अपेक्षा इसे कम व्याज पर बेचा जा सकता है। एक सामान्य नियम के अनुसार इन प्रकार के बाण्ड्स वित्तिय के साधन भी बन जाते हैं। इनको विभिन्न राज्यों के बान्दों द्वारा उचित किया जाता है। वे किसी द्वारा अन्य किसी प्रकार एक हाथ से दूसरे हाथ में आ सकते हैं। इनके गरीबदार को पूरी सुरक्षा रहती है।

बाण्ड्स की प्रसारित करने के आधार पर दो भागों में विभाजित किया जा सकता है। इसका प्रथम भाग कूटन के रूप में होता है और दूसरा पंजीकृत फार्म (Registered form) के रूप में। एक कूटन वाले बाण्ड्स का गुणगान साते बाने को किया जाता है तथा यह दूसरे व्यक्ति को देने पर ही स्थानांतरित हो जाता है। इसलिए इस पर इसके स्वामी का नाम नहीं लिखा रहता। इस पर वारिष्ठ व्याज बाण्ड्स के साथ में सारे हुए रूपों के भाग भेजने पर मिल जाता है। साधारणतः एक कूटन बाण्ड्स का गरीबदार यदि चाहे तो उचित सहायों को प्राथमिक भेजकर उसे पंजीकृत बाण्ड्स में बदल सकता है। दूसरी ओर पंजीकृत बाण्ड्स का अभिप्रेत उनके स्वामी के नाम से नगर कोषाध्यक्ष की पुस्तक में रहता है। इसका व्याज इसके स्वामी को तब तक उनके कुछ भी लिए बैंक द्वारा वर्ष में दो बार भेज दिया जाता है। एक निश्चित पत्र द्वारा इन प्रकार के बाण्ड्स को एक स्वामी से दूसरे को स्थानांतरित कर दिया जाता है और इसे कोषाध्यक्ष की विचारों से मिल

1. "A Municipal Bond is nothing more than a promise made by the Municipality on its faith and credit to pay a certain sum on a certain day with a stipulated rate of interest."

दिया जाता है। पसीहुन, बौण्ड घघिर मुरसिग रहने है। ये चोरी या घनि दुपेटना घादि घावसिक्तताओं से नष्ट नहीं होता। यही कारण है कि जब कि कपन उने बेरों घोर

जब एक नगर बाण्ड के आधार पर घन उधार लेने का निर्णय लेता है तो इसके सम्बन्ध में प्रथम कदम मेयर या नगर प्रबन्धक की मिठारिज पर नगर परिषद द्वारा उठाया जाता है। जब परिषद द्वारा कर्ज लेने की शक्ति प्रदान की जाती है तो उस पर दो-निहाई बहुमत की स्वीकृति अनिवार्य समझी जाती है। इससे सम्बन्धित घाजा में त्वार लेने का उद्देश्य, बाण्ड का कान, ग्याज की दर, वह स्थान जहाँ कि ग्याज मिलेगा नये बाण्ड के परिपक्व होने पर उसको चुनाने में सम्बन्धित प्रावधान आदि वात्र रहती हैं। जब कभी नगर चार्टर या राज्य के कानूनो द्वारा जनता के निर्देशकारी मन की व्यवस्था की जाती है तो इस प्रकार के प्रश्नों को विधेय या घाम चुनाव के समय मत-पत्र पर रखा जाता है। जब ये सभी आवश्यकताएँ पूरी हो जाती हैं तो बाण्ड्स की बिक्री के लिए रखा जाता है। साधारण रूप से कानून द्वारा यह व्यवस्था की जाती है कि इसे कुछ समय तक विज्ञापित किया जाए और बाद में उच्च खरीददारी की सूचित किया जाए। यह खरीददारी प्रायः दानाओं द्वारा की जाती है। सार्वजनिक रूप से बाण्ड्स की बिक्री कम की जाती है।

बाण्ड्स को अल्पकालीन और दीर्घकालीन उधार लेने का माग माना जा सकता है। नगरपालिका द्वारा प्रचारित किए गए बाण्ड्स की व्यापोजिना एवं बीधानिकता एक ठकनीकी कानूनी विषय है। इसमें न केवल नगरों की उधार लेने की शक्ति का प्रश्न उठता है बरन उस प्रक्रिया का भी प्रश्न है जो कि इन बाण्ड्स को प्रसारित करने में अपनाई जाती चाहिए।

कर्जदारिता से सम्बन्धित मुख्य बातें

[The Main Consideration in Indebtedness]

नगरपालिका को कर्जदार बनने की शक्ति का स्वाभाविक रूप से प्राप्त नहीं होती। इस प्रकार की शक्ति एक नगर को उच्च चार्टर द्वारा या राज्य के सामान्य कानूनों द्वारा प्रदान की जाती है। यह शक्ति नगर की प्रायः प्रदान की जाती है किन्तु इस पर हमेशा सीमाएँ लगाई जाती हैं। ये सीमाएँ तथा प्रतिबन्ध उधार लेने की प्रक्रिया पर ही नहीं बरन लिए गए कर्ज की मात्रा पर भी लगाए जाते हैं। कर्ज लेने से सम्बन्धित सीमाएँ उन लोगों की सहायता करती हैं जो कि नगरपालिका के वित्तीय कार्यों का निपटारा रखते हैं और समाज का दीखालिया होने से बचाते हैं। नगरों द्वारा लिए जाने वाले कर्ज पर सीमाएँ लगाता कठिन है जो कि प्रभावशाली होने के साथ-साथ अचकदार भी हों। कर्ज लेने की शक्ति पर यह सीमा लगाई जाती है कि नगर की कुल मूल्यांकित सम्पत्ति में अधिक न निया जाए, वह व्यवहार में अधिक सन्तोषजनक मिल्द नहीं होती क्योंकि एक नगर की उधार लेने की आवश्यकताएँ उसके नागरिकों

साक्ष का उपयोग करती है। प्रतीत एवं वर्तमान के अपराधों को देखते हुए यह आवश्यक प्रतीत होता है कि इनको सुधारने के लिए किमी स्थायी एवं सुनिश्चित प्रयास की आवश्यकता है। समय-समय पर दिवातियेपन या दिवानियेपन जैसी स्थिति की देखभाल करते रहना चाहिये। कर्ज प्रशासन से सम्बन्धित श्रमस्व नीतियां इन अपराधों के लिए उपयुक्त भूमि का काम देती हैं। इनको कम करने के लिए अनेक प्रकार के सुझाव दिये जाते हैं। एक सुझाव यह है कि जो नगर बॉन्ड्स का मुग्तान करने में असमर्थ है, उनमें राज्य स्थानीय सरकार मण्डल के आधीन प्रशासकीय प्राप्तिद्वारा वित्तीय व्यवस्था को दृढ़ बनाया जाये।

वर्तमान समय में केवल जमा कराने वाले करदाता, नागरिक, नगर-पालिका के कर्मचारी एवं सप्लायर ही मुपारिमापित कानूनी इलाज रखते हैं। इनको भी राज्य प्रशासकीय अधिकरण के हस्तक्षेप द्वारा समानता की स्थापना में संतुलन रक्षा माना जाना चाहिए। एक अन्य सुझाव यह है कि जो नगर-पालिकाएँ मुग्तान करने में असमर्थ हैं, उनके लिए सतोपजनक कर्ज समायोजन यन्त्र की स्थापना कर दी जाये और ऐसा करने हेतु राज्य एवं मधीय व्यवस्थापन में सम्बन्ध स्थापित किया जाये। कर्ज सम्बन्धी समायोजन पर राज्य के व्यवस्थापन द्वारा प्रशासकीय पर्यवेक्षण रखा जाना चाहिए। एक अन्य इलाज यह भी है कि नगरपालिका की मास को वास्तविक सम्पत्ति की सूची से अलग कर दिया जाये। कुल मिलाकर कर्ज सम्बन्धी प्रशासन के स्वस्थ सिद्धान्त एवं व्यवहार को विकसित एवं संचालित करने की एक महती आवश्यकता का अस्तित्व है। बाण्ड से सम्बन्धित सभी कानूनों को महिनावद्ध किया जा सकता है, कर्ज प्रशासन की आचार संहिता तैयार की जा सकती है, कर्ज प्रशासकों के लिए स्कूल खोले जा सकते हैं। यदि कर्ज सम्बन्धी नीतियों की रचना में लम्बे लोगों को अधिक समय तक कार्यालय में कार्य करने के लिए छोटे दिया गया तो एक लम्बे समय के लिए कर्ज सम्बन्धी नियोजन किया जा सकता है। जब पर्याप्त बरत सम्बन्धी नियंत्रण रखा जायेगा तो अस्पृश्यों के उधार लेन की परम्परा को बहुत कुछ समाप्त किया जा सकता है।

कर्ज पर लगाई गई सीमाओं का भी इसी दृष्टि से पर्याप्त महत्व है किन्तु इनको प्रभावशाली केवल तभी बनाया जा सकता है जबकि इनको प्रादेशिक बना दिया जाये। क्षेत्रीय एवं प्रशासनिक निहाय सप्लिट किया जाये किन्तु इनको बन्द की मदी पर नियेधाधिकार की शक्ति प्रदान न की जाये। इनके द्वारा प्रस्तावित पूँजीगत सुधारों, वित्तीय तरीकों तथा 'क' या घोर उधार लो' वाली योजना को प्रभावी बनाने में सुझाव प्रदान किये जा सकते हैं।

यदि अपराधों की सूचना नियमित रूप से प्राप्त होती है तो घन समाने वाली जनता स्वाभाविक रूप में अपमानता का खानना करेगी। यह व्यापक अपमानता निश्चित रूप से नगरपालिका की घन उधार लेन की नीति पर प्रभाव डालेगी। कुछ विचारकों के मतानुसार यदि नगरपालिका क्षेत्र से बाहर भी कुछ प्रतिरोधान्मक कदम उठये गये तो वे भी अपराध की इस समस्या को मुलभूत में गह्रावता कर सकते हैं। भूमि के उपयोग का अच्छा नियोजन इस प्रकार के प्रवासों का एक उदाहरण है।

सरकार के साथ इसके सम्बन्धों पर कुछ विहंगम रूप से दृष्टिपात कर लिया जाये। नगर सरकारों एवं राष्ट्रीय सरकार के पारस्परिक सम्बन्धों का इतिहास प्रायिक पुराना नहीं है किन्तु फिर भी इसकी जड़ें बहुत पहले ही जमने लगी थी। सरकार के इन दोनों स्तरों पर प्राप्त सम्बन्ध प्रत्यक्ष रूप से इतना नहीं हैं जितना कि यह अत्यन्त रूप से हैं। संघीय विभागों एवं ब्यूरोज द्वारा अनेक सेवाएँ प्रदान की जाती हैं जो कि नगरों की दृष्टि से पर्याप्त महत्वपूर्ण होती हैं। संघ के ब्यूरो द्वारा सांख्यिकी सूचना का संग्रह किया जाता है और सामान की जाँच करने वाला मापदण्डों का ब्यूरो नगरों के लिए तकनीकी सूचना के स्रोत का कार्य करता है। संघीय वाणिज्य विभाग मॉडल जॉनिंग, कानूनों का प्रकाशन एवं उनकी सिफारिश करके राज्यों को इस बात के लिए प्रोत्साहित किया जाता है कि वे नगरपालिकाओं को व्यापक शक्तियाँ दें ताकि वे अपनी सीमाओं में इनके प्रयोग तथा क्षेत्रीय प्रतिस्पर्धियों को लागू कर सकें। ये अनेक संघीय क्रियाओं के कुछ उदाहरण हैं जो कि बहुत पहले से ही नगरों के लिए अत्यन्त रूप से लाभकारी सिद्ध होते रहे हैं।

सन् १९३३ में न्यूयॉर्क की नीति प्रारम्भ होने के साथ-साथ इस कानूनी मान्यता को ठुकरा दिया गया कि नगरपालिका राज्य की मृष्टि है। इसके परिणामस्वरूप संघ सरकार एवं नगरों के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्धों का विकास हुआ। संघीय सरकार ने नगरपालिकाओं की खातिर अनेक नये विभाग एवं सेवाएँ प्रारम्भ कीं। जनकार्य प्रशासन (Public Works Administration) की स्थापना राष्ट्रपति रूजवेल्ट के कार्यकाल में की गई थी। इसने अनेक स्थानीय दायित्वों को सम्भल करने में सहयोग दिया। कार्य प्रगति प्रशासन (Work Progress Administration) ने नगरों तथा संघीय सरकार के प्रत्यक्ष सम्बन्ध की और भी अधिक दृढ़ बना दिया। स्थानीय सरकारों द्वारा छोटे-मोटे प्रोजेक्ट्स प्रारम्भ किये जाते और सामान का खर्चा उसे देना होता है, संघीय सरकार द्वारा मजदूरों की नियुक्ति की जाती है और वह कार्य के संचालन पर पर्यवेक्षण रखती है। सन् १९३३ के बाद संघ सरकार तथा नगरों के बीच जो सम्बन्ध स्थापित हुए वे प्रायः सभी राहत एवं बेरोजगारी के क्षीर्णक में नहीं आते यद्यपि इनमें से अधिकांश का सम्बन्ध इन कार्यों से था। धार्मिक मन्त्री के परिणामस्वरूप ऐसा होना स्वाभाविक भी था। मन्दी वस्तुओं के नगर-निवासियों को घरों में बसाने के लिए संघीय सहायता का प्रावधान सन् १९३० से प्रारम्भ हुआ और यह युद्ध तथा शान्तिकाल में लगातार चलता रहा। युद्ध के पश्चात् संघीय सरकार ने शहरी सड़कों तथा हवाई अड्डों के विकास के लिए नगरों को सहायता प्रदान करने का कार्यक्रम अपनाया।

यद्यपि संघीय सरकार एवं नगर सरकारों के बीच १९३० के बाद से प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित हो गया किन्तु इसके फलस्वरूप नगरों पर नियन्त्रण के राज्यों के कानूनी-अधिकार में कोई अन्तर नहीं आया और न ही इसके कारण राज्यों के प्रशासकीय नियन्त्रण की गति ही प्रगच्छ हुई। संघ सरकार एवं नगर सरकार के सम्बन्धों की प्रकृति कार्यात्मक थी अर्थात् दोनों के बीच विभिन्न कार्यों एवं प्रोजेक्टों में सहयोग चल रहा था। जनकार्य सहायता अनुदान द्वारा

स्थानीय सरकार पर राज्य सरकारों का नियन्त्रण

स्थानीय निकायों को बवन निर्माण आदि क्षेत्र में जो सघों की सहायता प्राप्त होता था उसके कारण राज्य के नियन्त्रण में किसी प्रकार की कमी नहीं आती थी। सघ सरकार की सिफारिश के बाद ही राज्य सरकारों ने राजस्व वारंट कानून बनाये जिनके आधार पर कि नगरपालिकाओं राष्ट्रव्यापी जन-संख्या में भाग ले सकें।

सघों एवं नगर सरकारों के बीच जो प्रत्यक्ष सम्बन्धों का विकास हुआ, उसकी प्रेरणा सघ सरकार की ओर से कम आई थी तथा नगरों की ओर से इसके लिए अधिक पहल एवं प्रयास किये गये। आर्थिक मंदी की मनटापन अवस्था में नगरों ने सहायता एवं सहयोग की भाषा से सघ सरकार की ओर समझौता हाथ बढ़ाया। स्थानीय सरकार के कार्यों में होने वाला व्यय तथा उससे सम्बन्धित जनश्रद्धा की मात्रा दोनों ही राष्ट्रीय दृष्टि से पर्याप्त महत्व रखते हैं। ज्यों-ज्यों नगरों की उद्योग, व्यापार एवं संस्कृति का विकास हुआ स्थानीय स्थानीय सरकार और विशेष रूप से राजधानी प्रदेशों की सहाय तथा राज्य सरकारों की सहायता एवं सहयोग की आवश्यकता हुई। सम्पूर्ण स्थिति को ध्यान में रखते हुए यह कहा जाता है कि विकास के एक स्तर पर नगरों को केवल राज्यों तथा की सीमाओं को छोड़कर केन्द्र के साथ प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित करना अपरिहार्य हो था।

सघीय सरकार की नगर सरकार में रुचि बढ़ाने का कार्य परिस्थितियों तथा राज्य सरकारों को भी करना पड़ा। औद्योगिक सफट आने पर नगरों ने राष्ट्रीय से अधिक से अधिक सहायता मांगी। उनको जो होम रूल तथा सामान्य सम्पत्ति पर कर लगाने की शक्ति सौंपी गई थी वही पर्याप्त नहीं समझी गई। द्वितीय सहायता, नये कर लगाने की शक्ति तथा विशेष कार्यों में राज्य की सहायता आदि के रूप में सकारात्मक सहयोग की मांग की गई। राज्यों की व्यवस्थापिकाओं में देहाती क्षेत्रों का प्रभाव अधिक रहता था, इसलिए इस प्रकार की सकारात्मक नीतियों को राज्य कम अपनाता था और जहां भी अपनाता था वहां वह धीरे-धीरे के बाद ऐसा करता था। ऐसी स्थिति में नगरों के पास सिवाय यह देखने के कोई विकल्प ही नहीं रहता कि सघीय सरकार क्या कर सकती है और वह क्या करेगी। इस सम्बन्ध में राज्य भी दोषी नहीं कहे जा सकते क्योंकि उनकी राजस्व व्यवस्था एवं उधार लेने की सीमित शक्ति उन्हें यह अनुमति नहीं देती थी कि वे नगरों की इन व्यापक मांगों को स्वीकार कर सकें।

सन् १९२९ से १९३१ तक आर्थिक मंदी तथा उसका प्रभाव जब व्यापक और गहरा हुआ तो नगरों में स्थित व्यक्तिगत दानशालाएँ, नगरपालिका का कल्याण विभाग एवं नगर और राज्य मिलकर भी राहत के भार को सहन करने में असमर्थता का अनुभव करने लगे जो कि प्रतिमाह बढ़ती ही जा रही थी। यह समस्या राष्ट्रीय कल्याण की दृष्टि से ध्येय धातक एवं प्रभावशाली थी। अतः राष्ट्रीय सरकार द्वारा इसे ध्वस्तनाशपूर्ण दृष्टि से नहीं

में अनेक स्थानीय अन्दर वर्तमान थे।

राष्ट्रपति स्ववेष्ट द्वारा जो नीतियां प्रस्ताई गईं उनसे किसानों को राहत मिलने लगी है। साथ-साथ नगरों को भी पर्याप्त सहयोग मिला। राष्ट्रपति की यह प्रतिक्रिया हो चुका था कि स्थित स्थानीय-राज्य सम्बन्धों की व्यवस्था में नगरों की भागीदारी बर्बाद हो गई है। यह कारण था कि उन्होंने मधीय सम्बन्धों की अधिक बढ़ाने पर जोर दिया। यह कहा जाता है कि संघीय महायन्त्रा वे हो चाहें वह ऋण के रूप में हो मध्यम प्रनुदान के रूप में, संघीय-नगर सम्बन्धों तथा संघ-राज्य-स्थानीय प्रशासनिक कार्यक्रमों में केन्द्रीयभूत कार्य सम्पन्न किया। मधीय धन की सहायता से स्थानीय कार्यों को सहारा मिला तथा वे अपेक्षाकृत अधिक प्रतिक्रियाशील हो गए। नगरों ने नयी सेवाएँ प्रदान करना प्रारम्भ किया। उनके कार्यों की मात्रा एवं व्यापकता बढ़ गई। इन सब परिवर्तनों के साथ-साथ यह स्थानाधिक था कि संघीय मापदण्डों का प्रभाव बढ़ता और संघ सरकार के प्रशासकीय पर्यवेक्षण का विकास होता। एक ओर तो जनगृह निर्माण आदि विषयों में संघ सरकार के नगर सरकार के साथ प्रत्यक्ष सम्बन्धों ने उसे प्रभावित किया और दूसरी ओर सड़क निर्माण आदि संघ-राज्य-स्थानीय कार्यक्रमों ने भी अपना प्रभाव दिखाया। संघीय सहायता के द्वारा धनरीकी संघीय व्यवस्था में लोकजीवन का परिचय दिया गया है।

इस प्रकार कुछ मिलाकर यह कहा जा सकता है कि नगरों की सरकार व्यवस्था एवं उनकी वित्तीय व्यवस्था पूरे राष्ट्र के महत्व के विषय हैं इनके सामाजिक महत्व को मापा नहीं जा सकता। सन् १९५० की श्रृंखला यह बताती है कि साठ प्रतिशत से भी अधिक धनरीकी जनता शहरी प्रदेशों में निवास करती थी। नगर राष्ट्र के व्यापार, उद्योग वित्त एवं संचार के केन्द्र हैं। नगरों में ही राष्ट्रीय सरकार की न्यायिक एवं प्रशासकीय सेवाओं के मुख्य कार्यालय होते हैं। इसके अतिरिक्त नगर शिक्षा, विमान, धर्म, राजनीति, व्यवसाय आदि के भी केन्द्र होते हैं। राष्ट्रीय सरकार बहुत समय तक कृषि सम्बन्धी समस्याओं के समाधान एवं देहार्ती क्षेत्रों के विकास में ही अधिक रुचि लेती रही थी। कृषि के क्षेत्र में उमने कई एक महत्वपूर्ण कदम उठाये। किन्तु नगरों के कल्याण की दृष्टि से राष्ट्रीय सरकार द्वारा जो कुछ भी किया गया उसमें तथा कृषि कार्यों में एकता का अभाव था किन्तु फिर भी इनके महत्वपूर्ण एवं व्यापक होने में किसी प्रकार का संदेह अन्त नहीं किया जा सकता।

राष्ट्रीय एवं स्थानीय सरकार का संवैधानिक सम्बन्ध (Constitutional Relationship of National and Local Govt)

संयुक्त राज्य धनरीका के संविधान द्वारा यदि नगर सरकारों एवं राष्ट्रीय सरकारों के बीच सम्बन्ध के बारे में व्यापक रूप में कुछ कहा गया होता तो ये सम्बन्ध बहुत समय पहले ही बन गए होते। किन्तु तब यह है कि मात्र से एक सत्राब्दी पूर्व तक भी राष्ट्रीय सरकार तथा नगरों की सरकारों के बीच बाधा जैसा व्यापक एवं सक्रिय सहयोग यदि संविधान के विनियोज नहीं तो संविधान के बाहर प्रचलित था। संविधान के निर्माताओं ने नया राज्य की कल्पना के सदस्यों ने शहरी कार्यों का प्रभित्व रखने के बारे में कुछ भी नहीं कहा। संविधान के विविध धनितेज में नगरों या स्थानीय सरकारों

कार का कहीं भी उल्लेख नहीं आया है। सविधान में निर्माताओं का यह ध्येय था कि वे राज्यों को अपने क्षेत्र में आने वाली स्थानीय सरकारों की स्थापना एवं नियंत्रण के मामलों में पूर्णतः स्वतंत्र बना दें। ग्रेट ब्रिटेन तथा फ्रांस की दशा में यह उचित समझा गया है कि वही स्थानीय सरकार का देशों को केंद्रीय संघद्वारा विनियमित किया जा जाये। किन्तु संयुक्त राज्य संघीयता में यह भ्रष्ट एवं उत्तरदायित्व राज्यों के हार्थ में छाड़ दिया गया है। यह बहुत बड़ी भूल हो शक्ति विभाजन की इस प्रक्रिया के सम्बन्ध में प्रश्न करते हैं किन्तु यह सच है कि इस प्रबंध का द्वारा बड़े नगरों को पर्याप्त शक्ति उठानी पड़ी।

संयुक्त राज्य संघीयता का सिद्धि सविधान व्यवहार में वह नहीं है जो कि वह एक दिखता है। यह अपने ध्येयों को स्पष्ट करने में समय-समय पर परिस्थितियों से प्रभावित होता रहा है। जब सरकार वास्तविक रूप में व्यवहार करती है तो विधान का विकास होता है। संयुक्त राज्य संघीयता की राष्ट्रीय सरकार नगरों के बीच का सम्पर्क और सम्बन्ध बढ़ तथा देने, उनकी सविधान निर्माता पहले से ही देने में असमर्थ थे। हमारे परिणाम स्वरूप उस माध्यम का भी विकास हुआ जिसको विकसित करने में सविधान निर्माण का भी कोई इच्छा नहीं थी। वर्तमान समय में जो परिवर्तन आए हैं उनके माध्यम द्वारा राष्ट्रीय विभाग न्यायालय राज्य की व्यवस्थापिकाएँ नगर तथा स्वयं नगरों में विभिन्न प्रकार से अपना योगदान दिया है। संघीय न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय के नगरों एवं स्थानीय सरकार की अन्य इकाइयों के बीच बहुत कम झटका करने हैं। इसलिए सर्वोच्च न्यायालय तथा परम्पराएँ जैसे व्यवहार में आई, वे सभी स्थानीय सरकारों पर लागू हो गईं।

सविधान में शक्तियों का जो विभाजन किया गया है वह राष्ट्रीय सरकार एवं राज्यों के बीच का विभाजन है। सविधान में सरकारी शक्तियों के व्यवहार पर जो प्रतिबंध लगाए गए हैं वे सभी राष्ट्रीय सरकार, राज्य सरकार और एक सीमा तक शक्तियों के विरुद्ध हैं। किन्तु स्थानीय इकाइयों का सविधान में कहीं भी उल्लेख नहीं आया है। यह सच नहीं माना जा सकता कि स्थानीय सरकारों एवं नगरों को उनके कार्यों की दृष्टि से सविधान द्वारा प्रतिबंधित किया गया है। ऐसे संकटों हो मायसे व्यक्तिगत रूप से तथा निगमों की ओर से न्यायालयों में प्रस्तुत किए गए जिनमें कि स्थानीय एवं नगर सरकारों के ऊपर यह दोष लगाया गया कि उनके ऊपर लगाने की शक्ति या नियमन की शक्ति का कारण उनके कार्यों में जो हस्तक्षेप किया गया है वह असंवैधानिक है। कुछ एक मामलों में स्थानीय अधिकारियों ने राज्य या स्थानीय सरकार के विरुद्ध न्यायालय में अपील की, साथ ही नगरों ने भी राज्य में उन कार्यों के विरुद्ध अपील की जो कि उनके अधिकारों का हनन करते थे। इस प्रकार के विवादों में न्यायालय द्वारा स्थानीय सरकारों के स्तर शक्तियाँ एंगे वहाँव्यों आदि पर निर्णय लिए गए। वर्तमान समय में सम्बन्ध व्यवहार और परम्पराओं के बाद कुछ एक सिद्धान्त बन गए हैं जिन्होंने न्यायालयों को ऐसे मामलों पर निर्णय देते समय निर्देशित किया है।

प्रत्येक स्थानीय सरकार को उस राज्य द्वारा बनाया जाता है जिसकी सीमाओं में वह स्थित है। इसके प्रतिरक्त वह राज्य के एजेंट के रूप में कार्य करती है ताकि स्थानीय रूप से राज्य सरकार के उद्देश्यों को प्राप्त कर सके। जब तक राज्य के कानूनों द्वारा इनकी रचना न की जाए, उस समय तक राज्य के ये एजेंट नहीं रहेंगे। इनको पूर्ण रूप से एजेंट के रूप में ही बनाया जाता है। इसलिए जब कभी एक स्थानीय सरकार न्यायान्त में उपस्थित होती है तो वह ऐसा एक राज्य के धनिकरण के रूप में करती है। जब स्थानीय इकाइयों का अपने आप में पूर्व कोई अस्तित्व ही नहीं है और वे राज्य के केवल एजेंट मात्र हैं तो यह स्वभाविक है कि सविधान द्वारा स्वयं राज्यों पर जो प्रतिबन्ध लगाए गए हैं वे ही प्रतिबन्ध स्थानीय सरकार पर भी लागू होंगे। बहने का धर्म यह है कि कोई नो राज्य अत्यन्त रूप से धर्मान् स्थानीय सरकार के माध्यम से वह कार्य नहीं कर सकता जिसे सविधान ने उसे प्रत्यक्ष रूप से करने को मना किया है। यदि न्यायालयों द्वारा यह प्रावधान न रखा गया होता तो प्रत्येक राज्य सरकारों ने स्थानीय सरकारों की रचना करके ऐसे कार्यों का दायित्व अपने ऊपर ले लिया होता जो कि गैर-सर्वपानिक हैं। संघ में यह कहा जा सकता है कि सविधान द्वारा राज्यों पर लगाए गए सभी महत्वपूर्ण प्रतिबन्ध, नगरों एवं अन्य स्थानीय सरकारों पर भी लागू होते हैं। इस प्रावधान के अन्तर्गत नगरपालिकाओं के कार्यों के बड़े क्षेत्र पर राष्ट्रीय सरकार का नियन्त्रण रहता है। नगरपालिका के कार्यों में इन सिद्धान्तों का व्यवहार अत्यन्त व्यापक है, विभिन्न रूपों में तथा बहुसंख्यक है। स्थानीय सरकारों पर इस दृष्टि से जो प्रतिबन्ध लगाए गए हैं उनका अन्वयन निम्न प्रकार किया जा सकता है—

(१) नगरपालिकाओं द्वारा धन उधार लेने के लिए, सेवीयों की सेवाएं प्राप्त करने के लिए और भूमि, संधन तथा अन्य चीजें प्राप्त करने के लिए अनेक ठेके किए जाते हैं। यहां तक कि सार्वजनिक गतिनों में उपयोगी सेवाओं का संचालन करने वाली कम्पनियों का अधिकार भी इन ठेकों का ही एक रूप है। सविधान के अनुच्छेद १ संख्यक १० द्वारा किमी. भी राज्य को ठेकों के दायित्वों से मुक्त करने से सम्बन्धित कानून पार करने के लिए मना किया गया है। यह उपबन्ध इसी प्रकार से नगरपालिकाओं पर भी लागू होता है जैसे कि राज्यों पर। यही कारण है कि धन उधार लेने के लिए तथा अन्य कार्यों के लिए स्थानीय सरकार द्वारा जो ठेके किए जाते हैं उनको बदलना उसकी शक्ति के बाहर की बात है। यदि एक पक्ष किमी प्रकार का परिवर्तन करने के पक्ष में नहीं है तो दूसरे पक्ष को चाहें किनासी लाभ हो रहा हो बंधवा यह सोचा चाहें नगर को किनासी नुकसान-दायक सिद्ध हो रहा हो, किन्तु वह इसमें परिवर्तन नहीं कर सकती।

(२) सर्वोच्च न्यायालय के एक निर्णय के अनुसार राज्यों को मना किया गया है कि वे राष्ट्रीय सरकार के प्रशासनों पर कर न लगाएं। वे ऐसा अभी कर सकते हैं जबकि कांग्रेस ने ऐसा करने की नीति प्रदान कर दी हो। इन प्रकार पोस्ट ऑफिस, राष्ट्रीय सरकार कारागारों के नवन, अस्त्रागार तथा राष्ट्रीय सरकार की अन्य अनेक सारी सुविधाएं न केवल राज्य

करा वो अपने हाथ में ले सकती है, वह वरों को अपने भाषणों के अनुकूल बना सकती है तथा ऐसा करते समय वह नगरों के विनियमों को जरा भी सम्मान प्रदान न करेगी, नगरों को वशों के स्थान का ध्वन बनने में इनके द्वारा जा घोषणा प्रदान की जाती है उनके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय सरकार नगरों के पानादान को बदलने तथा धर्म की योजना को नियमित करने में दखल कर सकती है। राष्ट्रीय सरकार अपने प्रशासकों, कर्मियों एवं सैनिक बलों को मुविषा के लिए स्वयं विनियमन कर सकती है। इन विनियमों के अन्तर्गत स्थानीय सरकारों के व्यवहार को नियमित, निर्देशित एवं पर्यवेक्षण किया जा सकता है। राष्ट्रीय सरकार, नगर सरकार की नियमित पुलिस के साथ-साथ सैनिक सेवकों के आचरण को विनियमित करने का कार्य भी सम्पन्न करती है तथा स्वयं की सैनिक पुलिस स्थापित कर सकती है। जहाँ-जहाँ राष्ट्रीय सरकार के सैनिक कैंपे हुए हैं, उन क्षेत्रों के निवासी नागरिकों के लिए बरफू, स्नेक बाइट आदि से सम्बन्धित नियम भी इसी के द्वारा बनाये जाते हैं। वैसे इस प्रकार की शक्तियों का प्रयोग करते समय सैनिक अधिकारियों द्वारा नगर तथा राज्य के अधिकारियों के साथ विचार-विमर्श कर लिया जाता है किन्तु फिर भी यह जरूरी नहीं है कि वे स्थानीय इच्छाओं एवं विनियमों को मान्यता प्रदान करें तथा अपने व्यवहार को इसके अनुकूल मोड़ने का कार्य करें।

लेना सम्बन्धी शक्तियों के अतिरिक्त राष्ट्रीय सरकार को दूसरी शक्ति भाणिज्य के क्षेत्र में प्राप्त होती है। इनका प्रयोग करते हुए वह घासों के प्रवाह को गहरा करती है बाघों की स्थापना करती है, कुछ भूमियों पर जल का प्रवाह करती है, कुछ में घासों प्रसारित करती है तथा अन्य की जल के प्रागमन से बचिन रखती है, यह करना एक जलमयों को सशक्त बनाती है, यह पानी के प्रवाहों तथा नौ संचालन योग्य जल पर नगरों जैसी सरकारी संस्थाओं एवं व्यक्तिगत नियमों द्वारा नियमन स्थापित करती है, रेलमार्गों एवं याता-यात की अन्य सुविधाओं को विनियमित करती है। यह हवाई मार्गों, हवाई यातायात तथा हवाई जहाजों के संचालन को नियमित करती है। व्यापार एवं भाणिज्य से सम्बन्धित और भी अनेक कार्य राष्ट्रीय सरकार द्वारा किये जाते हैं और इन सभी कार्यों द्वारा कुछ एक सीमाएं निर्धारित कर दी जाती हैं जिनके अधीन नगर सरकारों को कार्य करना होता है। नगरों का कोई भी कार्य संधीय नीतियों एवं सिद्धांतों के अनुकूल ही होना चाहिए प्रतिकूल नहीं।

सीमारे, राष्ट्रीय सरकार को डाक, मुद्रा एवं करारोपण के क्षेत्र में व्यापक शक्तियां प्राप्त होती हैं। इन क्षेत्रों में राष्ट्रीय सरकार जो विनियमन करती है, कार्य करती है, तथा सेवाएं प्रदान करती हैं वे स्थानीय शक्तियों एवं कार्यों पर सीमाएं लगाते हैं। डाक सम्बन्धी शक्तियों का प्रयोग करते हुए राष्ट्रीय सरकार किसी भी भूमि भ्रमण शक्ति को ले सकती है। बाहें उस पर नगर सरकार का ही स्वाभिव न हो। ऐसा करते समय उसे स्थानीय सरकार की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। जब राष्ट्रीय सरकार डाक बॉक्सों, डाक-घान आदि के सम्बन्ध में नियम बनाती है तो उसे स्थानीय

आयामों को मासिकता प्रदान करने की आवश्यकता नहीं होती। मुद्रा एवं बैंकों के नियमन में संबंधित शक्तियों के द्वारा राष्ट्रीय सरकार द्वारा व्याज की दरों, प्रभुत्व की सुरक्षा आदि विषयों पर नियन्त्रण रखा जाता है। राष्ट्रीय सरकार ने जो शक्तियों को नगरपालिका के उद्यमों पर कर लगाने के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है किन्तु दूसरी ओर नगरों द्वारा राष्ट्रीय सरकार की विधी को मुक्ति पर कर नहीं लगाया जा सकता।

चौथे, राष्ट्रीय सरकार को दिशानिर्देशन की स्थिति में जो शक्तियाँ मौजूद हैं, उनसे परिणामस्वरूप राष्ट्रीय-राज्य-नगर संबंधों के बारे में कई एक रोचक बातें सामने आती हैं। कांग्रेस द्वारा दिशानिर्देशन से संबंधित किये गए व्यवस्थापन का संबंध बहुत समय तक उन व्यक्तियों एवं व्यक्तित्वों के विचारों में रहा जो कि दिशानिर्देशन को चुके से छपवा होने को थे। दिशानिर्देशन का प्रयत्न था कि वे अपने कार्य को न चुका सकें। सन् १९३० के प्राथमिक संवत् के परिणामस्वरूप अनेक नगरों एवं स्थानीय सरकारों की कर राजस्व की स्थिति बहुत कम गई। इसके कारण वे अपने कार्य के मूलभूत को चुकाने में असमर्थता का अनुभव करने लगे, यहाँ तक कि वे अपने बाजार के मुद्दे व्याज की मुद्दों में भी प्रसन्न रहे। राज्य विधीय एवं कानूनी दृष्टि में वर्गान्त राहत प्रदान करने में असमर्थ थे। जिस बाण्ड पर नगर सरकार बर्ज मैनी है वह एक प्रकार का समझौता होता है तथा कोई भी राज्य सरकार बिना बाण्ड के स्वामी की स्वीकृति से उस बाण्ड की माफा में या व्याज की दर में कमी करके उसके दायित्वों को घटाने की शक्ति नहीं रखती। कांग्रेस द्वारा दिशानिर्देशन की स्थिति को बनाये रखने के लिए सत्तरवामी कारणों के निवारण हेतु अनेक प्रयास समय-समय पर किये जाते रहे हैं।

राष्ट्रीय सरकार की समस्त शक्तियों पर विचार करने के बाद एन्डरसन तथा वाइडनर के शब्दों में यह कहा जा सकता है कि सक्षेप में राष्ट्रीय सरकार की सभी शक्तियों में व्यावहारिक रूप से वे साधन निहित हैं जो कि उनके अपने सभी नगरों के लिए प्रत्यक्ष रूप में स्थानीय सरकार तक पहुँचाने में सहायता करते हैं।^१

नगरों को दी गई राष्ट्रीय सहायता एवं सेवाएँ

(Nations) Aid and Services given to the Cities)

सन् १९१३ में वार्षिक संवत् का सामना करने हेतु जो विभिन्न कदम उठाये गये उनके परिणामस्वरूप अमरीकी प्रशासन में अनेक नवीनताओं का जन्म हुआ। इसी वर्ष एक संघीय राहतकलीन प्रशासन की स्थापना की गई जिसके द्वारा राहत कार्य में राज्यों के प्रयासों की सहायता के लिए

1. "In short, the national government has in practically all its powers the means of reaching local governments directly for all its purposes."

—Anderson and Weldner, op. cit., P. 111

घाघरादों को मान्यता प्रदान करने की आवश्यकता नहीं होती। मुद्रा एवं वंश व नियमन से संबंधित शक्तियों के द्वारा राष्ट्रीय सरकार द्वारा व्याज की दर, जम, की मुरदा आदि विषयों पर नियन्त्रण रखा जाता है। राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों को नगरपालिका के उद्यमों पर कर लगाने के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है किन्तु दूसरी ओर नगरी द्वारा राष्ट्रीय सरकार का बिनी को मुविधा पर कर नहीं लगाया जा सकता।

चौथ, राष्ट्रीय सरकार की दिवालियेपन की स्थिति में जो शक्तियाँ सौरी गई हैं, उन्हें परिणामस्वरूप राष्ट्रीय-राज्य-नगर सबका के बारे में गई एक गारंटी बाने मानन प्राप्ती है। कांग्रेस द्वारा दिवालियेपन से संबंधित नियमन व्यवस्थापन का सबष बहुत समय तक उन व्यक्तियों एवं व्यक्तित्वों के द्वारा किया गया है जो कि राज्य सरकार के द्वारा नियंत्रित हैं।

राजत्व की स्थिति नाजुक बन गई। इसके कारण वे अपने कर्ज के मूलधन को पुनः म प्रसमधना का अनुभव करने लगे, यहाँ तक कि वे अपने कर्जधन के पूरे धाज का पुनः म भी प्रसम रहे। राज्य वित्तीय एवं कानूनी दृष्टि से पर्याप्त राहत प्रदान करने में असमर्थ थे। जिस बाण्ड पर नगर सरकार बज्र लगी है वह एक प्रकार का समझौता होता है तथा कोई भी राज्य सरकार बिना बाण्ड के स्वामी की स्वीकृति से उस बाण्ड की मात्रा में या व्याज की दर में कभी बरके उसके दायित्वों को घटाने की शक्ति नहीं रखती। कांग्रेस द्वारा दिवालियेपन की स्थिति को धनाये रखने के लिए उत्तरदायी कार्रवाई के निवारण हेतु अनेक प्रयास समय-समय पर किये जाते रहे हैं।

राष्ट्रीय सरकार की गमस्त शक्तियों पर विचार करने के बाद एंडर-मन तथा वाइडनर के शब्दों में यह कहा जा सकता है कि संक्षेप में राष्ट्रीय सरकार की सभी शक्तियों में व्यावहारिक रूप से वे सापेक्ष नीहित हैं जो कि उसे अपने सभी शक्तियों के लिए प्रत्यक्ष रूप में स्थानीय सरकार तक पहुँचने में सहायता करते हैं।¹

नगरों को दी गई राष्ट्रीय सहायता एवं सेवाएँ (National Aid and Services given to the Cities)

सन् १९३३ में वार्षिक मजदूरी का मामला करने हेतु जो विभिन्न कदम उठाये गये उनके परिणामस्वरूप धमरीकी प्रशासन में अनेक नवीनताओं का जन्म हुआ। इसी वर्ष एक सपीय राहतकमीन प्रशासन की स्थापना की गई जिसके द्वारा राहत कार्यों में राज्यों के प्रशासकों की सहायता के लिए

1. 'In short, the national government has in practically all its powers the means of reaching local governments directly for all its purposes.'

संघीय कोष को संलग्न किया जा सके। इस प्रशासन के द्वारा पर्याप्त सहायता प्रदान की गई। जिन राज्यों में पहले से ही राहत कार्य प्रारम्भ किये जा चुके थे उनको इस प्रशासन के साथ समायोजित करने का प्रयास किया गया। इस संघीय अभिकरण ने जिस मिडान्ट के आधार पर कार्य किया, वह यह था कि राहत एवं राहत कार्य को राज्यों एवं स्थानीय इकाइयों द्वारा नियन्त्रित किया जाना चाहिए, किन्तु इनको सब द्वारा व्यापक रूप से सहायता प्रदान की जाये एवं कुछ प्रशासकीय नियन्त्रण रखा जाये। जिन राज्यों में पहले से संकटकालीन राहत कार्यों को संचालित करने के लिए संगठन नहीं थे, उनमें उचित संगठनों की रचना के लिए दबाव डाला गया।

यह संघीय प्रशासन एक ऐसा अभिकरण था जो कि राज्यों को अनुदान देता था और उनके माध्यम से स्थानीय राहत कार्यों को प्रोत्साहन प्रदान करता था। स्थानीय प्रशासक ऐसे लोगों के साथ प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखते थे जो कि या तो राहत प्रदान कर रहे हैं अथवा राहत की प्रतीक्षा में हैं। इस प्रशासन के माध्यम राहत एवं कार्य राहत का दिन प्रतिदिन का वास्तविक प्रशासन व्यक्तिगत समाजों को सौंप दिया गया। प्रशासन द्वारा व्यापक नीतियां प्रपनाई गईं ताकि कम से कम स्तर को बनाया जा सके तथा धन को उचित रूप से खर्च किया जा सके। इस प्रकार की नीतियों को राज्य की राहत सत्ताओं के द्वारा स्थानीय सरकार के प्रशासकों तक पहुंचाया गया।

प्रपनी शक्तियों का प्रयोग करते समय राष्ट्रीय सरकार द्वारा जो सर्वोच्चता की भावना दिखाई गई, उसके द्वारा न तो राज्यों के मन में और न ही उसकी स्थानीय इकाइयों के मन में ही विरोध के भाव उत्पन्न हुए हैं। भूतः इस दृष्टि से कोई समस्या उठने का प्रश्न ही नहीं था। दूसरी ओर राष्ट्रीय सरकार का अस्तित्व ही इसलिए है कि वह राष्ट्रव्यापी हितों को प्रोत्साहित कर सके, विशेष रूप से उन विषयों में जिसके पृथक-पृथक राज्य अथवा स्थानीय इकाइयां पर्याप्त हैं तथा प्रभावहीन हैं। सम्पूर्ण देश की सुरक्षा एवं विकास की दृष्टि से यह जरूरी बन जाता है कि राष्ट्रीय सरकार को स्वतन्त्रता प्रदान की जाये तथा बिना छकवट के सभी संकटकालों में कार्य करने दिया जाये। साथ ही उसे राष्ट्रीय हित के प्रोत्साहन में धागे बढ़ने दिया जाए। इन सब कार्यों को करते समय यदि आवश्यकता मनभी जाये तो राष्ट्रीय सरकार राज्य एवं नगरपालिका की नीतियों की अवहेलना भी कर सकती है। इसी रूप में राष्ट्रीय सरकार स्वतन्त्रतापूर्वक स्थानीय सरकारों को सहायता प्रदान करती है, उनके साथ सहयोग करती है तथा उनको सशक्त बनाती है ताकि वे सम्पूर्ण जनता की आवश्यकताओं को अधिक अच्छी प्रकार से पूरा कर सकें। सब तो यह है सरकार का स्तर राष्ट्रीय, राज्य एवं स्थानीय—कुछ भी क्यों न हो, उसका दीर्घवामी लक्ष्य तो एक ही होता है और वह यह कि प्रभावित जनता का कल्याण करना। इस मकदम के लिए उनके बीच जितना अधिक सहयोग रहता है उतना ही उपयुक्त माना जाता है।

संघीय सरकार की यह शक्ति प्रदान की जानी है कि वह सामान्य कल्याण के लिए धन एकत्रित कर सके और धन को खर्च कर सके। यह

शक्ति नगर सरकार के सम्बन्धों में घट्यन्त महत्व रखती है। यह शक्ति सध को प्रदान की जाये भयवा नहीं की जाये—इस बात पर बहुत दिनों तक वाद-विवाद होते रहे किन्तु आज यह सामान्य रूप से मान लिया गया है कि कांग्रेस सामान्य कल्याण के उद्देश्यों के लिए अपने ऐसे विषयों की सूची से बाहर भी घन एकत्रित कर सकती है जिन पर कि उसे व्यवस्थापन करने का अधिकार नहीं है।

गृह निर्माण कार्य—सध सरकार द्वारा जिन विभिन्न क्षेत्रों में सहायता एवं सहयोग प्रदान किया गया उनमें व्यक्तिगत एवं सरकारी गृह निर्माण योजनाओं का संचालन एक है। इस क्षेत्र में सध द्वारा जो धन खर्च किया गया उसने नगरों को व्यापक रूप से प्रभावित किया। "गृह निर्माण कार्यों में सघीय सहूल्यता की आवश्यकता एवं उपयोग का प्रमाण इसी बात से मिल जाता है कि चार्ल्स ए० बीयरड (Charles A. Beard) ने सन् १९१७ में ही यह कह दिया कि नगरपालिका क्षेत्र में बेरोजगारी, अधिक भीड़-भाड़ तथा रहन-सहन का स्तर आदि कुछ ऐसी समस्याएँ हैं जिनको मुलभूत नगरपालिकाओं के बस का रोग नहीं है। इस प्रकार की समस्याएँ राज्य, सध एवं स्थानीय सरकारों के सहयोगपूर्ण प्रयासों की भाग करती हैं। यह बात उस समय भी सही थी और आज भी सही है कि गम्भीर बस्तियों की समस्या को मुलभूत ने नगर सरकार सफल नहीं हो सकेगी। दूसरी ओर यह भी सच था कि इस समस्या की ओर से ध्यान भी नहीं फेंकी जा सकती थी। अमरीकी प्रशासन बहुत पहले ही इस तथ्य को समझ चुके थे कि स्थानीय सरकार द्वारा पुलिस, अग्नि रक्षा, स्वास्थ्य, कल्याण एवं अन्य जो भी सेवार्थें प्रदान की जाती हैं, उनके अधिनाश भाग की खपत इन गम्भीर बस्तियों में ही हो जाती है किन्तु इनसे कुछ मिला कर के जितना कर राजस्व एकत्रित किया जाता है वह बहुत थोड़ा रहता है। अनेक गम्भीर बस्तियों का अध्ययन करने के बाद यह प्रभावित हो गया है कि उन पर किया जाने वाला सरकारी व्यय उनसे प्राप्त होने वाले राजस्व की तुलना में कई गुना अधिक होता है। यदि इन दोनों को समानान्तर बनाना है भयवा भाग को व्यय से अधिक करना है तो यह जरूरी बन जाता है कि गृह निर्माण पर जोर दिया जाये जो कि केवल नगरपालिका के प्रयासों का विषय नहीं है।

नगरों का विस्तार होने पर गृह निर्माण की समस्या ने एक मोड़ लिया किन्तु अब यह और भी अधिक गम्भीर बन गई। अधिकांश जनसंख्या शहर के निकटस्थ उन आंचलिक प्रदेशों में जाने लगी जहाँ पर कि निवास का अच्छा प्रबंध था और राजधानी प्रदेश के केन्द्रीय नगरों को जहाँ पर कि पुराने और परम्परागत ढंग से बने भवनों के साथ ही रास्ते एवं पलिया भी अपनी प्राचीनता को अपने सीने से लगाये हुए थे। इन सभी की स्थिति में सुधार करना परम आवश्यक था।

सन् १९३७ के संयुक्त राज्य अमरीका के गृह निर्माण अधिनियम ने एक नये प्रकार के प्रत्यक्ष सध एवं नगरों के सम्बन्ध को स्थापना की। इस अधिनियम द्वारा एक गृह निर्माण सत्ता (Housing Authority) कायम की गई। इस सत्ता की शक्तियाँ एक प्रशासक के हाथों में सौंपी गईं, जिसे

राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाता था। इस सत्ता को यह शक्ति प्राप्त थी कि वह कम कीमत वाले मकानों की रचना का कार्यक्रम चलाने के लिए आवश्यक धन प्राप्त करने हेतु स्थानीय गृह निर्माण पत्रिकाएँ से उधार ले सके। इस सत्ता का प्रमुख उद्देश्य राज्य एवं स्थानीय सत्ताओं की वित्तीय रूप से महायत्ना करना था ताकि वे कम धन वाले परिवारों को मुरादन एवं सफाई एवं निवास स्थान प्रदान कर सकें। वार्षिक रूप से इस सत्ता द्वारा जो योगदान किया जाता था उसका लक्ष्य भी यही था कि मकानों के किराये को इतना कम किया जा सके कि कम धन वाले लोग उसे प्रदान कर सकें।

प्रत्येक क्षेत्र में एक स्थानीय गृह निर्माण सत्ता होती है जो कि एक क्षेत्र में सरकारी गृहों की आवश्यकता का निश्चय करती है। इसके निर्णय पर स्थानीय सरकार की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। स्थानीय गृह सत्ता एवं नगरपालिका के बीच पारस्परिक समझौता हो जाता है और वह यह कि नगरपालिका द्वारा सेवाएँ प्रदान की जाएँगी और इसके बदले में स्थानीय गृह सत्ता द्वारा वार्षिक रूप से अपने करो के निश्चित प्रतिशत का भुगतान किया जाएगा। संघीय सरकारी गृह प्रशासन एवं स्थानीय गृह सत्ता के बीच समझौता हो जाता है जिसके अनुसार वार्षिक रूप से सघीय योगदान दिया जाएगा किन्तु यह योगदान सम्बन्धी समझौता बासीम वर्ष से अधिक के लिए नहीं किया जा सकता। कम धन वाले लोग जो किराया देते हैं उनमें तथा उनके गृहों सम्बन्धी सेवाओं के संचालन के वर्ष में धन्यः अन्तर रहता है और यह अन्तर सघीय सहायता द्वारा पूरा किया जाता है। इस सहायता को सघ द्वारा स्थानीय इकाइयों के लिए प्रत्यक्ष रूप में दिया जाता है, राज्य इनके बीच में नहीं घाते। संघीय सरकार ने शहरी पुनर्विकास के कार्यक्रमों में भी पर्याप्त योगदान किया है। वर्ष १९५४ में गृह निर्माण सम्बन्धी व्यवस्थापन किया गया। इसके अनुसार सघीय सहायता की एक आवश्यकता यह मानी गई कि उसके द्वारा संचालन योग्य कार्यक्रम को अपनाया जाये।

सघ सरकार द्वारा गृह निर्माण के क्षेत्र में जो भी कार्य किये जाते हैं, वैसे इनका सविधान में कही भी उल्लेख नहीं है। किन्तु राष्ट्र को युद्ध सम्बन्धी जो शक्तियाँ प्रदान की गई हैं उनके आधीन यदि वह अपने सैनिकों को निवास स्थान प्रदान करता है तो उसकी क्षमता के सम्बन्ध में प्रश्न नहीं किया जा सकता। सरकार के नागरिक कर्मचारियों को भी जहाँ आवश्यक समझा जाता है वहाँ घर प्रदान किये जाते हैं। जहाँ तक सामान्य जनता का प्रश्न है उनके लिए निवास का प्रबन्ध करना भी राष्ट्रीय सरकार का दायित्व माना जाता है। प्रथम विश्व युद्ध के समय ऐसी जगह युद्ध सम्बन्धी कारखाने स्थापित किये गये जहाँ कि कोई कार्यकर्ता ही नहीं थे। सरकार को ऐसे स्थानों पर भी गृहों की व्यवस्था करनी पड़ी यद्यपि प्रथम उनकी तत्काल निकल नियुक्तिकर्ता व्यक्तिगत कम्पनियाँ ही होती थी। प्रथम विश्व युद्ध ने यह आवश्यक बना दिया कि सरकार सार्वजनिक मरचना पर ध्यान दे तथा आर्थिक मन्त्री ने बेरोजगारों को काम दिलाने की व्यवस्था करने की माग की। संघीय सरकार के वाणिज्य विभाग ने कांग्रेस की सत्ता का सहारा लेकर श्रमिकों के कार्य पर पर्याप्त जोर दिया ताकि अन्धे नगर नियोजन, गृह निर्माण एवं अन्य रचना कार्य को संचालित किया जा सके।

नागरिक सुरक्षा कार्य—कयुक्त राज्य धमरोदा ने द्वितीय विश्व युद्ध में भाग लिया। इससे पूर्व ही नागरिक सुरक्षा के लिए एक सघीय कार्यालय की स्थापना हो गई। इसका राज्य एवं स्थानीय सुरक्षा परिषदों के साथ परामर्श-दायी सम्बन्ध था। नगर सुरक्षा की मधीय, राज्य एवं नगरों के सहयोग का एक अन्य प्रतीक मान सकते हैं। नागरिक सुरक्षा प्रशासन के सामने की समस्या में स्थानीय स्वयंसेवकों ने भाग लिया। द्वितीय विश्व युद्ध समाप्त हो जाने के बाद भी नागरिक सुरक्षा की समस्या बनी रही क्योंकि अशुक्त शक्ति का विकास हो जाने के कारण सम्भव घटनाओं की स्थिति में नागरिक सुरक्षा का दायित्व मधीय सरकार पर आकर ही पड़ता था। सन् १९५० में कांग्रेस ने नागरिक सुरक्षा अधिनियम पारित किया। यह मधीय अधिकरण एक राष्ट्रीय कार्यक्रम के विकास एवं नेतृत्व के लिए उत्तरदायी है। इस व्यवस्थापन के माध्दम राज्य सरकारों एवं स्थानीय इकाइयों को नागरिक सुरक्षा के लिए मुख्य रूप से उत्तरदायी बनाया गया। नागरिक सुरक्षा के लिए संगठन, स्वयंसेवक, प्रमाणन तथा स्थित नगरपालिका केन्द्रों का उपयोग आदि को तैयार करना नगरों का कार्य है। यह कार्य विभिन्न रूप से उन नगरों को सौंपा जाता है जो कि आक्रमण के केंद्र बन सकते हैं। नागरिक सुरक्षा के लिए संचालन सम्बन्धी आज्ञाएं राज्य स्तर पर प्रारम्भ होती हैं और शीघ्र ही नगरपालिका पुलिस तथा अग्नि सेवाएं और उनके प्रशिक्षित महामनों पर आधारित हो जाती हैं। अनेक स्थानीय तत्वाएं यह तर्क देती हैं कि मधीय सरकार को इस क्षेत्र में मुख्य उत्तरदायित्व सम्भालना चाहिए और अधिक वित्तीय सहायता करनी चाहिए। सन् १९५५ में राष्ट्रपति को अन्तर्परवारी सम्बन्धों के बारे में परामर्श देने वाले आयोग ने यह सिफारिश की कि राष्ट्रीय द्वारा नागरिक सुरक्षा को सघ मंत्रालय का मुख्य उत्तरदायित्व बनाना चाहिए और राज्य तथा स्थानीय इकाइयों को सहायक का कार्य सौंपना चाहिए। आयोग ने सुझाया कि राज्य स्तर पर नागरिक सुरक्षा के प्रशासन, नियोजन एवं प्रशिक्षण में होने वाले खर्च के लिए सरकार को अधिक सहायता देनी चाहिए। लकट के केन्द्रों एक मध्य सरकार के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्धों की स्थापना का सुझाव दिया गया।

जन कार्य एवं उपयोगिताएं—न्यू डील की नीति अपनाने के बाद एक शोध महत्वपूर्ण कार्य नगरपालिकाओं की सरकारों को तथा अन्य जन शायों को प्रोत्साहित देना था। इसके लिए सघीय सहायता अनुदान दिया गया तथा सघ द्वारा वचन प्रदान किए गए। नगरपालिकाएं राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित शर्तों पर श्रम नया गारान्टी के खर्च का तीस प्रतिशत तक सघीय अनुदान के रूप में ले सकते थे और ७० प्रतिशत तक कर्ज के रूप में ले सकते थे। सघीय जनकर्म प्रशासन, (Public Works Administration) की जन कार्यों का प्रशासन बनाया गया। बाद में इस नीति में कुछ सुधार किए गए और सघीय सरकार द्वारा एक कार्य के कुल खर्च का ४५ प्रतिशत तक सहायता अनुदान के रूप में दिया जाने लगा। जन कार्य प्रशासन के कार्यक्रमों ने सघ और नगरों के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित किए। नगरपालिका के जन-कार्य सम्बन्धी प्रोजेक्टों को इस प्रशासन के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता था और इसके तहत नगरों के बीच प्रत्यक्ष रूप से सम्भलते किए जाते थे। इस सम्बन्ध

में धनसमर्थकारी सम्बन्धों के प्रत्येक पहलू में राज्यों को बीच में से निकाल लिया गया। धीरे-धीरे जन कार्य प्रशासन को अनुदान एवं कर्ज के लिए अधिक धन उपलब्ध करवाया गया। जन कार्य प्रशासन योजना का एक सर्वाधिक महत्वपूर्ण प्रभाव यह हुआ कि स्थानीय सरकारों की शक्तियां व्यापक बन गईं। युद्ध से पीड़ित अनुदाताओं में जन कार्यों एवं उपयोगिताओं की आवश्यकता का विकास हुआ। संप्रद्वारा नगरपालिकाओं की इवाई-मंडू, महक भादि के विकास के लिए मनन-समन पर सहायता देने का कार्यक्रम रखा गया।

कुछ महत्वपूर्ण प्रश्न

[Some Important Issues]

मनुक्त राज्य धनरीका के नगरों का आकार एक जैसा नहीं है, वे भिन्न-भिन्न आकार दाखिलों वाले हैं। ऐसी स्थिति में उनकी समस्याएं भी एक जैसी नहीं हैं। राष्ट्रीय सरकार एवं नगरों के बीच सम्बन्धों के प्रश्न पर कई एत महत्वपूर्ण बातें सामने आती हैं। वे समस्याएं इस प्रकार की हैं कि इनको प्रेस द्वारा अधिक प्रकाशित नहीं किया जा सकता और न ही जानकारी लोग ही इसे चेतना में लाना चाहते हैं; किन्तु जो लोग सरकार के कार्य में सक्रिय रहते हैं वे इन प्रश्नों को जानते हैं। इन विभिन्न प्रश्नों को मुख्यतः निम्न प्रकार जाना जा सकता है—

प्रथम महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि राष्ट्रीय सरकार को स्थानीय सरकारों और विशेष रूप से बड़े नगरों के साथ कितना प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखना चाहिए और उन्हें राज्यों के माध्यम से कितना सम्बन्ध रखना चाहिए? यह संवैधानिक शक्तियों का मुद्दा नहीं है बल्कि सरकारी नीतियों का प्रश्न है। संवैधानिक दृष्टि से शक्तियां राष्ट्रीय एवं राज्य सरकारों को सौंपी गई हैं। इस सम्बन्ध में यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि वर्तमान समय में वे अधिक शक्तिशाली एवं प्रभावशाली हो गए हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने नगरों पर वे अधिक हकबटों को हटा दिया है। राज्य के व्यवस्थापन की प्रतिबन्धित करने वाले अनेक संवैधानिक प्रबंधनों का अधिक व्यापक रूप से प्रयोग नहीं किया जा सकता। राज्यों को राजस्व के नए स्रोत भी प्राप्त हो गए हैं। उनकी आय का माघन केवल उनके अपने ही कर नहीं है बल्कि राष्ट्रीय सरकार द्वारा भी उनको सहायता अनुदान प्रदान किया जाता है। इस प्रकार नई शक्तियों से सुसज्जित और अधिक वित्तीय शक्तियों से सम्पन्न राज्य सरकारें जनता के लिए अधिक से अधिक सेवाएं प्रदान कर रही हैं। उनकी लोक प्रियता एवं शक्ति अधिक हो गई है। इनमें से अधिकांश ने अपनी कार्य-कुशलता को भी बढ़ा लिया है। वे समस्या विकास आवश्यक थे; यदि हम राज्यों को राष्ट्र की सेवा का अवसर प्रदान करना चाहते हों। राज्यों की शक्ति बढ़ने पर उनमें केन्द्र के प्रति ईर्ष्या के भाव जागृत हुए। अनेक राज्य के नेताओं ने समय-समय पर राष्ट्रीय सरकार के बढ़ते हुए कार्यों, नोकरवाही एवं केन्द्रीयकरण का विरोध किया।

यह ठर्क दिया जाता है कि स्थानीय स्वायत्त सरकार की सुरक्षा करनी चाहिए। किन्तु प्रश्न यह है कि यह रखा कहाँ, किस स्तर पर और सरकार

की किस हवाई में की जाये। इस प्रश्न के उत्तर के रूप में जबल राज्य को प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। मन्त्री स्वायत्त सरकार छूट बंद, मध्यस्थ किसी भी प्रकार के समाज का विषय हो सकता है। यह प्रायः छोट स्थानों पर प्रारम्भ होती है जहाँ बि सोय एव दूसरे का जानव है और व व से बना मिला कर प्रायः बढ़ते हैं। उनमें बंद यह बंद स्थानों तक व्यापक हो जाती है जहाँ कि इस बनाय रखना यष्टि में प्रवेश होता है किन्तु उपयोगी भी होता है। राज्यों को हो नहीं जाँकि नगरों गावों और बरबो का भी स्वायत्तता की आवश्यकता होती है। धार्मिक मन्त्री के समय जबकि तुल्य काय दिया जाता जरूरी बन गया था राज्य सरकार ने अपनी स्थानीय सरकारों को व्यापक शक्तियाँ प्रदान की ताकि वे राष्ट्रीय सरकार से पन का अधिक अनुदान प्राप्त कर सकें और उस राब कर सकें। उस समय राज्यों को इस बात में कोई रुचि नहीं थी कि वे स्थानीय सरकार के इन राजस्वों के प्रशासन का व्यवस्थापन करें जो कि उनके प्रत्यक्ष रूप से सब द्वारा मिल है। बाद में यह प्रवृत्ति बदल गई।

जब सन् १९४६ में सपाय हवाई-बहा परिनिधिम पास किया गया तो इसा कुछ और ही थी। इस समय जनक नगर राष्ट्रीय सरकार द्वारा स्थापित स्तर के अनुसार ही हवाई धर्मों की रचना कर चुक थे। इनको इनका वित्तीय व्यवस्था करने के माय में कठिनाई का रही थी भवत जहाँने साबा कि राष्ट्रीय सरकार इस नये कानून के माधीन उनको प्रत्यक्ष रूप से सहायता प्रदान करेगी। राज्यों का प्रतिनिधित्व करने वाले नतामों ने इसका विरोध किया। उनका तर्क था कि स्थानीय हवाई धर्मों को बा भा सहायता की जाय वह राज्यों के माध्यम से प्रदान की जाये और उते राज्यों की योजना के अनुसार ही भव किया जाये। अधिकांश राज्यों के पास इस प्रकार की कोई योजना ही नहीं थी तथा उन्होंने हवाई-धर्मों पर कोई पन लपें नहीं किया। प्रसल में वे इसमें केवल तनी रुचि लेना चाहते थे जबकि उनको राष्ट्रीय सहायता का आश्वासन प्राप्त हो जाता। जो विधेयक पारित किया गया वह इस दृष्टि से एव समझीता मात्र था। यदि कोई राज्य चाहे तो उसकी स्थानीय इकाईयाँ सधीय सहायता लते तथा खच करते समय राज्य अधिकरण की माध्यम बना सकती थीं। कई एक राज्यों ने इस सम्बन्ध में कानून भी पास कर दिया।

इस सम्बन्ध में बंद नगरों के सामने कुछ परेशानियाँ उत्पन्न हो जाती हैं तथाकि यह स्पष्ट नहीं है कि मन्त्रिम्य में केन्द्रीय सरकार द्वारा की जाने वाली क्या समस्त सहायता के सम्बन्ध में यही नीति अपनाई जायेगी। साय हो यह भी एक प्रश्न है कि जब राज्य एक काय में कोई रुचि नहीं ल रहा है उनकी कोई योजना नहीं है या उस काम को सम्पन्न करने के लिए उसके पास प्रशासकीय अधिकरण नहीं है तो क्या फिर भी उते मध्यस्थ बनाया जायगा? कई एक काय महत्वहीन भी होते हैं इन कायों को सम्पन्न करने हेतु अतिरिक्त राज्य अधिकरणों की स्थापना करना एक बुझपूरा कार्य दिनाई नहीं देता। एक अन्य समस्या यह है कि जब हमने राज्य को नगर तथा सधीय सरकार के सम्बन्धों का मध्यस्थ बना दिया तो क्या हम

उने यह शक्ति देने की भी तैयार हैं कि वह यदि किसी भी एक सरकार के प्रति अविश्वास रखता हो तो उसके अनुसार ही व्यवहार करें ? कोई नहीं कह सकता कि नयी नीति को अपनाने पर राज्य सरकारों को क्या लाभ प्राप्त हो सकता है। जब संघीय सरकार द्वारा न्यायोचित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए स्थानीय सरकारों को अनुदान दिया जा रहा है तो इसमें अविश्वास करने की क्या बात भा जाती है। क्यों नहीं हम नगरों को उन्हीं के उत्तरदायित्व पर इस कोश का प्रसार करने एवं प्रयुक्त करने की अनुमति प्रदान कर देते।

(२) इस सम्बन्ध में एक अन्य प्रश्न यह उठता है कि संघ सरकार जिन नगर सरकारों के साथ प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप में सम्बन्ध रहे, वे क्या मान्य ही होनी चाहिए अथवा कोई भी ? यह भी एक ऐसा प्रश्न है जिसमें कि राज्य रुचि लेते हैं। यदि नयी सरकार प्रत्येक नगर सरकार के साथ अपने सम्बन्ध स्थापित कर ले तो बहुत कम समय में ही स्थित नगर-पालिकाओं तथा अन्य स्थानीय इकाईयां शक्ति एवं सम्मान प्राप्त कर लेंगी क्योंकि अब उनके पास अधिक महत्वपूर्ण कार्य था जायेंगे तथा राष्ट्रीय सरकार के साथ उनके अधिक फलदायक सम्बन्ध स्थापित हो जायेंगे। साथ ही इस सब के लिए स्थानीय सरकार की व्यवस्था की भाँति की अपेक्षा अधिक जटिल भी नहीं बनाना पड़ेगा। किन्तु आज तक के व्यवहार को देखने पर प्रतीत होता है कि राज्य सरकार ने कुछ और ही उत्तर दिया था। सरकारी गृह निर्माण के उद्देश्य के लिए इसने एक पृथक स्थानीय गृह निर्माण सत्ता की रचना का समर्थन किया तथा इसे नगरपालिका सत्ता से यथा सम्भव स्वतंत्र रखने का प्रयास किया गया। इसी प्रकार इसने देहाती क्षेत्रों में पृथक भूमि संरक्षण जिलों एवं देहाती विद्युत् नीकरण सत्ताओं की स्थापना करके काउन्टीज तथा अन्य स्थानीय इकाईयों की अवहेलना की। हमारी ओर कल्याण, राहत, जन स्वास्थ्य एवं शैक्षणिक कार्य आदि में हमने सरकार की वर्तमान इकाईयों को इसके एजेंट के रूप में माना तथा उनके सेवाओं के चयन, प्रशासन एवं लेखा आदि में स्तर सुधारने की ओर जोर दिया। एन्डरसन तथा वाइडनर के कथनानुसार सानान्ध रूप से यह एक बुद्धिपूर्ण नीति दिखाई देती है कि स्थानीय सरकार की व्यवस्था की क्षेत्रों, जिलों एवं सत्ताओं के प्रतिरिक्त स्तर बना कर जटिल न किया जाये।¹

(३) इस सम्बन्ध में एक तीसरा प्रश्न यह है कि क्या राष्ट्रीय सरकार को बड़े नगरों की वर्तमान वित्तीय चीन अवस्था को मान्यता प्रदान करनी चाहिए तथा राष्ट्रव्यापी स्तर पर कुछ करना चाहिए ताकि वर्तमान स्थिति को सुधारा जा सके। अनेक पर्यवेक्षकों को मुद्देोत्तर प्रगति देखकर यह भ्रम हो गया है कि स्थानीय सरकार के वित्त के सम्बन्ध में सब कुछ ठीक ही चल रहा है किन्तु यह बात सत्यपूर्ण नहीं है। अनेक नगरों की स्थिति ऐसी है

1. "In general it would seem to be wise not to complicate any further the system of Local Government by the creation of additional layers of areas, districts, and authorities."

—Anderson and Weldner, op. cit., P. 120.

कि वे अपनी आवश्यकताओं का पूरा करने के लिए उपयुक्त धन नहीं रखते। राज्यों द्वारा भी उनकी जो महामयता भी जा सकती है उसकी एक सीमा है। इस सीमा से बाहर जाने पर हो सकता है कि उनकी स्वयं की सड़क-पट्ट होना पड़ जाये।

समुक्त राज्य समरीका में अन्य दूसरे देशों के उदाहरणों को देखकर यह सुझाव दिया जाता है कि महरी स्थानीय वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए राष्ट्रीय सरकार को सामने धाना चाहिए। समय समय पर यह प्रस्ताव भी किये जाते रहे हैं कि नगरों को अधिक राष्ट्रीय धनदान दिया जाये ताकि वे अपनी वस्तुओं को साफ करने के लिए भूमि प्राप्त कर सकें तथा महरी विवास कर गहें। राष्ट्रीय सरकार एवं स्थानीय सरकार के बीच का भी हिस्सादारी हानी चाहिए। यह कुछ ऐसे पहलू हैं जिन पर कोई भी निराले तेल मध्य राज्यों में घबराहट ही विचार-विमर्श किया जाता चाहिए क्योंकि राष्ट्रीय, राज्य एवं स्थानीय स्तर का सरकारी वित्त एक एकीकृत समस्या है।

स्थानीय एकाईयां राष्ट्रीय सरकार से बहुत कुछ आशयें कर सकती हैं। वे मगर सरकार के मजदूर धनिकरण से ठीक-ठीक परामर्श एवं सहयोग प्राप्त करते हैं। जैसे वाणिज्य विभाग का मापदण्ड का राष्ट्रीय स्तरों पीजा के गुणों का मापदण्ड विफल करता है और इसी प्रकार आवासीय से नगरों का उपलब्ध कराई जा सकती है। इसका परिणामस्वरूप नगरपालिका के अन्य धनिकरणों को पर्याप्त लाभ होता है। समुक्त राज्य की जन-स्वास्थ्य सेवा द्वारा स्थापित माइक दुध पर्यावेष्ट को मँकड़ी ही नगरों द्वारा अपना लिया गया है। जिन नगरों का पास पुलिसविभाग से सम्बन्धित पर्याप्त प्रयोगशालायें नहीं हैं, वे प्रमाणां को विस्तारण हेतु धार के सचीव ऑफ़र के समुक्त प्रस्तुत कर सकती हैं। बायपाटन द्वारा उ गतियों की धाप का जो सफल किया गया है वह राज्य एवं स्थानीय उपयोग के लिए सर्वे ही उपयुक्त रहता है। स्थानीय पुलिस भी इस सङ्ग से अपना योगदान करती है। जीवन तथा दवाई प्रमाणन के स्टॉक के विनिपत्रों के सम्मुख स्थानीय जन-स्वास्थ्य धनिकरणों द्वारा विस्तारण के लिए आद्य सामग्री को प्रस्तुत किया जा सकता है।

मधीय सरकार द्वारा जो प्रतिवेदन ईशार किये जाते हैं वे भी स्थानीय सरकार के लिए पर्याप्त महत्वपूर्ण रहते हैं। उदाहरण के लिए सेन्स के ऑफ़र के प्रमाणन नगरपालिका की वित्तीय साक्ष्यता पर विचार करते हैं। सधीय आर्थिक ऑफ़र द्वारा नगरपालिका सरकारों के सहयोग से एक रूप प्र-

किया जाता है वह नगरपालिका के सार्वजनिक कार्य विभाग के लिए उपयोगी रहता है। इस प्रकार सधीय सरकार के विविध धनिकरण अपने-अपने क्षेत्रों में नगरपालिकाओं की सेवा करते हैं। नगरपालिका के विभिन्न प्रकार के

कर्मचारियों को प्रशिक्षित करने में भी संघीय सहयोग उपलब्ध रहता है। स्थानीय स्वास्थ्य अधिकारियों को क्षेत्रों में तथा क्षेत्रीय विश्वविद्यालय केंद्रों में प्रशिक्षित करने के लिए जन स्वास्थ्य सेवाएँ प्रदान करती हैं। जांच के संघीय निम्नलिखित कार्य हैं— निम्नलिखित वह राज्य एवं स्थानीय विनियमित करने वाले अधिकार के सहयोगपूर्ण कार्यक्रमों का पर्याप्त महत्व होता है। इनमें न केवल स्थानीय अधिकारी ही शामिल होते हैं बल्कि उनको नवीनतम वैज्ञानिक तरीकों एवं तकनीकों का भी ज्ञान होता है। इन कार्यक्रमों के द्वारा सरकार के विभिन्न स्तरों पर व्यक्तिगत सम्पर्क का विकास होता है और इसके परिणामस्वरूप संघीय, राज्य एवं स्थानीय कानून के क्रियान्वयनकर्ता अधिकारियों के बीच सहयोग बढ़ता है। सन् १९५० के बाद संघीय नागरिक सुरक्षा प्रशासन ने नागरिक सुरक्षा अधिकारियों एवं अन्य योग्य व्यक्तियों को प्रशासन, संचालन, संरक्षण आदि कार्यों में प्रशिक्षित करने का कार्य सम्पन्न किया।

द्वितीय विश्व युद्ध ने स्थानीय अधिकारियों को विशेष संघीय परामर्श एवं सहयोग प्रदान करने की परम्पराओं को धीरे-धीरे बढ़ाया। कुल मिलाकर वस्तुस्थिति को देखने के बाद यह कहा जा सकता है कि संयुक्त राज्य अमरीका की संघीय व्यवस्था में संघ-नगर सम्बन्ध एवं संघीय-राज्य-नगर अन्तःसम्बन्धता पर्याप्त विकसित हुई है तथा यह एक स्थानीय विशेषता बन गई है। इसका अर्थ यह नहीं होता कि 'नगर' राज्य की मूर्ति नहीं रहे हैं बल्कि उसके भावस्मक अंग नहीं हैं। संघीय सहायता की भाँति में वृद्धि इन तथ्यों को नहीं दबा पाती। इस व्यवस्था ने नगरों या राज्यों को कमजोर नहीं बनाया है बल्कि संघीय सरकार के सहयोग से प्रत्येक सैनिक मजदूर एवं प्राप्तिमाँ प्राप्त सशक्त हो बनी है। इस सम्बन्ध में बोमोज (Bomaz) महोदय का यह कथन बहुत कुछ उल्लेखनीय प्रतीत होता है कि हमारी संघीय व्यवस्था की लोचनीयता ने हमें प्राथमिक अन्ती तथा युद्ध का सामना करने योग्य बनाया है तथा इससे हम आब और कन की समस्याओं का मन धान कर सकते हैं।¹

नगरों पर राज्य का नियन्त्रण

[State Control over Cities]

राज्य के माध्यम से नगरों के सम्बन्ध का भी एक इतिहास रहा है तथा समय एवं परिस्थितियों के मोड़ों के साथ-साथ बदलता रहा है। सच्चे अर्थों में सारी स्वायत्त सरकार को ज़ाबद हो किसी युग में रही हो अर्थात् ऐसा कोई समय नहीं रहा जबकि नगरों पर राज्य का नियन्त्रण नहीं रहा हो। यह नियन्त्रण प्रशासकीय एवं व्यवस्थापिका सम्बन्धी दोनों ही प्रकार का हो

1. "The flexibility of our federal system has permitted us to meet crises of depression and war and is available to deal with the problems of today and tomorrow."

—A. W. Bromage, op. cit., P. 153.

सकता था। अमरीकी उपनिवेशों के काल में स्वायत्त सरकार की प्राप्ति के लिए एक सम्झौता संधर्ष चला जिसमें राजा तथा उसके द्वारा नियुक्त गवर्नरों का विरोध किया गया। बाद में संसद भी इस व्यापक विरोध का पाय बनी। यह संधर्ष दो विरोधी शक्तियों के बीच का संघर्ष था। इसमें एक ओर तो सार्वजनिक रूप से निर्वाचित व्यवस्थापिकाएँ थीं जो कि स्थानीय स्वायत्त सरकार के सिद्धान्त का प्रतिनिधित्व कर रही थीं और दूसरी ओर अनुत्तरदायी कार्यपालिका या गवर्नर था जो कि इस सिद्धान्त का समर्थन कर रहा था कि उपनिवेश राजा के प्राचीन हैं और साम्राज्य से अलग नहीं हैं। अन्त में दोनों के बीच संधर्ष हुआ और उपनिवेशों से गवर्नरों को बाहर कर दिया गया। विभिन्न राज्यों में जो सरकार व्यवस्था कायम हुई उसमें स्वयं व्यवस्थापिका ने समस्त सार्वजनिक कार्य अपने हाथों में सम्भाल लिए। नगरों को चार्टर देना व उनके कार्यों को नियमित करना भी इसका ही हाथों में था गया। कुछ समय तक कार्यपालिका एवं न्यायपालिका को व्यवस्थापिका का मातहत रखा गया।

अमरीकी नगरों पर व्यवस्थापिका का जो व्यापक नियन्त्रण स्थापित हुआ उसकी योजना किसी ने नहीं बनाई थी। उस समय गवर्नर तथा न्यायपालिका के पास कोई सत्ता नहीं थी। कार्यपालिका का कोई भी अधिकरण ऐसा नहीं था जो कि व्यवस्थापिका के कार्य-क्षेत्र को स्वयं समाप्त करे। इस काल के केवल कुछ ही राज्य ऐसे थे जिनके सचिवानों ने नगरों या अन्य स्थानीय इकाइयों को स्वायत्त सरकार की कुछ शरन्दी दी हो। व्यवस्थापिकाओं को नगरों के चार्टर बनाने तथा संशोधन करने की जो शक्ति प्राप्त थी उसके बारे में कोई भी प्रश्न नहीं कर सकता था। उपनिवेश काल में शाही चार्टर प्राप्त करने के बाद एक नगर का स्वतन्त्र अस्तित्व हो जाता था तथा वह व्यवस्थापिका से कुछ भी सम्बन्ध नहीं रखता था किन्तु कान्टि के परिणामस्वरूप जो परिवर्तन आया उसने नगरों को पूर्णतः व्यवस्थापिका के नियन्त्रण में ला दिया। इस प्रकार नगरों को राज्य प्रशासन के ताने-बाने का एक भाग बनाने की ओर प्रयत्न प्रयास किया गया। नगर मूल रूप से राज्यों के ऐतिहासिक अधिकरण बन गये तथा व्यवस्थापिका की इच्छा को क्रियान्वित करता उनका वर्तमान हो गया।

फ्रांस में न्यायालयों ने नगरपालिका सरकार को नियन्त्रित करने की राज्य व्यवस्थापिकाओं की पूर्ण सत्ता को भाग्यता प्रदान की। व्यवस्थापिकाओं पर नया उत्तरदायित्व आकर पड़ा। इससे पूर्व व्यवस्थापक-गण गवर्नर, राजा, न्यायालय एवं संसद आदि के प्रतिबन्ध में रह कर कार्य करते थे। जब राज्य एवं स्थानीय सरकार का पूर्ण नियन्त्रण उनके हाथ में आ गया तो उनकी प्रगति हुई। इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि वे इससे पूर्णतः अतिरिक्त थे कि अपनी सत्ता का किस प्रकार प्रयोग करें। फलतः अनेक बुरादमी उत्पन्न हुई और फँसीं। पक्षपात और अश्रद्धाचार तो उस समय का एक सामान्य नियम बन गया।

नगरों पर व्यवस्थापिका की सर्वोच्चता

[Supremacy of Legislature over Cities]

सन् १८७० से पूर्व राज्य की व्यवस्थापिका को नगरों पर पूर्ण अधिक-

कार प्राप्त थे। उस पर बहुत कम प्रतिबन्ध लगाये गये। स्वतन्त्रता की घोषणा के बाद राज्यों के प्रतिष्ठानों में केवल कुछ ही ऐसे प्रावधान थे जिनको राज्यों की स्वायत्त सरकार का जोरक मना जा सकता था। म्यूरमैड तथा दक्षिण के अनेक राज्यों में आज भी यह स्थिति है कि वहाँ व्यवस्थापिका को सर्वोच्चता प्रदान की गई है। व्यवस्थापिका विभिन्न व्यवस्थापन के द्वारा नगर सरकार पर नियन्त्रण रखती है।

नगरों की स्थिति व्यवस्थापिका के ऐजेन्टों के जैसी है। उसी के द्वारा इनकी रचना की जाती है। नगरों की वैधानिक स्थिति के बारे में न्यायालयों का उत्तर स्पष्ट है। नगरों की स्थापना की जायं या नहीं की जायं इस बात का निर्णय स्वयं व्यवस्थापिका द्वारा ही किया जाता है। नियमानुसार व्यवस्थापिका इस शक्ति को किसी अन्य को हस्तान्तरित नहीं कर सकती। बड़े अधिकार राज्यों में यह उचित समझा जाता है कि नगरों को समुक्त करने के प्रश्न को व्यवस्थापिका स्थानीय स्तर के लिए प्रस्तुत करे तथा उसी के आधार पर वांछित परिवर्तन करे। यदि विरोधी श्रवैधानिक प्रावधान न हों तो नगरों को नियमित करने की व्यवस्थापिका की शक्ति प्रसीमित होती है। न्यायाधीश डिल्लन (Judge Dillon) के कथनानुसार नगर नियमों का जन्म व्यवस्थापिका द्वारा किया गया है तथा उसी से ये शक्तियाँ एवं अधिकार प्राप्त करते हैं। व्यवस्थापिका के द्वारा इनमें जीवन स्वांग फूँकी जाती है जिसके बिना ये निम्दा नहीं रह सकते। जिस प्रकार व्यवस्थापिका इनको बनाती है उसी प्रकार यह नष्ट भी कर देती है। अगर वह नष्ट कर सकती है तो नियन्त्रण भी रख सकती है। यह कहा जा सकता है कि नगर केवल किरायेदार मात्र हैं जो कि व्यवस्थापिका की इच्छापर्यन्त ही रहते हैं।¹

कई बार यह विवादास्पद की जाती है कि नगरों पर राज्य व्यवस्थापिकाओं का नियन्त्रण कैसे और कब प्रारम्भ हुआ। ऐसा खगता है कि इनको यह विटित अंग्रेज तथा सभ में उत्तराधिकार में प्राप्त हुआ। जब एक मजबूत अन्ति के बाद उपनिवेशवादी बना एवं सभ की शक्तियों को हानांतरित करने का प्रश्न उठा तो जनता की प्रतिनिधि हस्तियों के रूप में राज्य व्यवस्थापिकाओं ने इनके लिए दावा किया। उस समय अन्य कोई अधिकारी निकाय भी नहीं था जो कि इस शक्ति का दावा कर सके। बाद में जब समुक्त राज्य का संविधान बना तो इसने भी राज्य की इन अधिकार शक्तियों को मान्यता प्रदान कर दी। राज्य एवं राष्ट्रीय स्तर के न्यायालयों ने यह रख

1. "Municipal corporations owe their origin to, and derive their powers and rights wholly from the legislature. It breathes into them the breath of life, without which they can not exist. As it creates, so it may destroy. If it may destroy, it may abridge and control. They are, so to phrase it

घनना कर राज्यों को सहारा दिया कि जो शक्तियाँ विशेष रूप से नगरों पर धरा दी गई थीं, वे नहीं सौंपी गई हैं वे राज्य की व्यवस्थापिका के हाथों में रहती हैं। यह माना गया कि नगरों को समुक्त (Incorporated) बनाना तथा उनके कार्यों का नियमन करना मूलतः व्यवस्थापिका का कार्य है। व्यवस्थापिका को यह शक्ति है कि वह जो भी कार्य करे उसे कुछ समय बाद यदि जरूरी समझे तो न बिया हुआ बना दे। इसने इस रूप में कोई कानून पास किया है तो प्रथम ही वह यह उससे स्पष्ट हो कर सकती है। व्यवस्थापिका को नगरों के सम्बन्ध में जो शक्तियाँ प्राप्त हैं उन पर राज्य के सचिवानों द्वारा यदि विषय भीमार्थ लगाई गई नती प्रतिबन्धित किया जा सकता है।

व्यवस्थापिका के नियंत्रण के तरीके [The Methods of Legislative Control]

राज्यों की व्यवस्थापिकाओं अपने मोमो जेन के नगरों पर घनना प्रसार के नियंत्रण कायम करती हैं। प्रारम्भ में इसके द्वारा जो नियंत्रण कायम किया जाता था उसकी कुछ विमरताएँ थीं। जब स्पानीय प्रदेस यादों से कुछ अधिक होने लग तो उनके प्रमुख नागरिकों द्वारा नगरपालिका को समुक्त करान की आवश्यकता महसूस की जाने लगी ताकि स्पानीय मुधारों एवं पुनित धादि मुधारों की व्यवस्था की जा सक। एतत् व्यवस्थापिका का यह महसूस जा कि उस प्रदेश का प्रतिनिधित्व करता था किन्तु पर्याप्त पाय नहीं होता था, स्पानीय चार्टर के सम्बन्ध में एक विधेयक प्रस्तुत करता था। ये चार्टर प्रायः निकटवर्ती किसी स्थित चार्टर की मरल पाय हाठ थे। बहुत एक मतदान के समय व्यवस्थापिका के अन्य सदस्यों द्वारा सक्रिय धर्म नहीं भी जाी थी। फिर भी एक चार्टर को प्रभाव होने से पूर्व एक चुनाव के समय स्पानीय मतदातामा की स्वीकृति प्राप्त करनी होती थी। स्वीकृति के लिए विधेयक मतदान के द्वारा किसी भी कमजोर चार्टर को मज्जा नहीं बनाया जा सकता था। जब कभी चार्टर में परिवर्तन करना हाठा था तो इसके लिए व्यवस्थापिका विशेष कानून बनाती थी। इस प्रकार के समोपन को प्रायः नगर के प्रतिनिधियों द्वारा बनाया जाता था धरवा नगर अधिकाधिक स्पानीय नेताओं से प्राप्त किया जाता था। किन्तु कभी-कभी यहूर के बाहर बाज भी इस धानव से चार्टर में समोपन की रचना करते थे ताकि उनको कुछ प्राप्त हो सके। कुछ बड़े नगरों को अपने प्रतिनिधियों से सल्ल निजामत रहती है क्योंकि वे नगर सरकार की छोटी-छोटी बातों में भी हस्तधा करने से नहीं चूकते। यह बात उस समय धीर भी सत्य बन जानी है जबकि नगर पर एन डल का नियन्त्रण हा और राज्य व्यवस्थापिका में दूसरे का। बड़े बाट एना भी हाता है कि व्यवस्थापिका के हर अधिवेशन में चार्टर का समोपन किया जाये।

नगरों पर व्यवस्थापिका के नियंत्रण का एक अन्य रूप यह है जिसमें स्पानीय व्यवस्थापिका प्रतिनिधि मण्डल की व्यवस्था को प्रभावित किया जाता है। सामाजिक व्यवहार की दृष्टि से यह नगरपालिका कायों में स्पानीय मेयर या परिषद से उच्च प्रशासकीय निकाय बन जाता है। इस प्रतिनिधि मण्डल में

वे मॉनेटर तथा प्रतिनिधिमण होते हैं जो कि नगर से राज्य व्यवस्थापिका के लिए चुने जाते हैं। बिना इन डेपुटीमैन (प्रतिनिधि मंडल) का समर्थन प्राप्त किये नगर के अधिकारों धरने कार्यक्रमों को क्रियान्वित नहीं कर सकते। वैसे नगरों एवं काउन्टीज के स्थानीय बिसों का सम्पादन ही इतना समय ले जाता है कि स्थानीय प्रतिनिधि सामान्य व्यवस्थापन के कार्यों पर अधिक एवं पर्याप्त ध्यान नहीं दे पाते। स्थानीय प्रतिनिधि मंडल को इन व्यवस्था में वास्तविक एवं सम्भावित इन दोष हैं कि इनको धरनाते समय पर्याप्त सजगता बरता जाना आवश्यक बन जाता है। इस व्यवस्था में सुधार किया जाना अनेक दृष्टियों से महत्वपूर्ण बन गया है। वैसे पिछले बी स अधिक वर्षों से नगरों पर नियन्त्रण रक्त का एक अच्छा तरीका सोझने की दिशा में प्रयास किया जा रहा है।

नगरपालिका के क्षेत्र में अनेक सामान्य कानूनों की रचना की गई है। बिकस का प्रारम्भ विवेक कानूनों से हुआ किन्तु यह सामान्य कानूनों की रचना की धोर प्रसर होत रहा। विवेक कानूनों की व्यवस्था में व्यवस्थापिका पर कार्यभार अत्यधिक बढ़ जाता था। ज्यों-ज्यों विवेक कानूनों की संख्या बढ़ती गई त्यों-त्यों व्यवस्थापकों द्वारा यह सोचा जाने लगा कि कार्य में र को हल्का करने की दृष्टि से कुछ नगरपालिका विषयों पर जैसे-करो, कजों, बट्ट या सेवीबमें ध दि पर सामान्य कानून बना दिये जायें। इस व्यवस्थापिका अन्तिम सक्ष यह था कि प्रत्येक राज्य में एक सामान्य नगरपालिका महिगा बना भी जाये किन्तु केवल कुछ व्यवस्थापिकामें ही इस दिशा में अधिक धाने बर्ती।

यह सच है कि नगरों पर व्यवस्थापिका के नियन्त्रण के अनेक दोष हैं। वही कारण है कि स्थानीय कार्य में व्यवस्थापिका के हस्तक्षेप को रोकने की गरज से राज्य के संविधान में परिवर्तन करके भी प्रयास किये गये। इन पर भी व्यवस्थापिका का नगर के कार्यों पर नियन्त्रण घाब भी स्थानीय शासन की राज्य व्यवस्था के एक प्रमुख तत्व के रूप में बना था रहा है और भागा है कि यह बनतः रहेगा। अतीत काल में इस नियन्त्रण के इतिहास को देखने से प्रतीत होता है कि इसने कानूनों के सम्बन्ध में धन पैदा किया, स्थानीय सरकार की इकाइयों का धराजगत पूर्ण रूप से विकास किया तथा स्थानीय अधिकारियों एवं करदाताओं के मार्ग में अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न कीं। जहां वही भी यह नियन्त्रण दोना रहता था वहाँ पर नगरों, काउन्टीज तथा अन्य स्थानीय इकाइयों में व्यापक स्थानीय स्वायत्त सरकार का विकास हो जाता था। वर्तमान वातावरण के आधार पर यह कहा जा सकता है कि जो व्यवस्थापक मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी हैं, वे अवश्य में स्थानीय स्वायत्त सरकार के विकास में अधिक हस्तक्षेप नहीं करेंगे। इसके विपरीत यदि किसी अवसर पर नगर सरकार राज्य के किसी प्रशासकीय विनाश के साथ संघर्षपूर्ण सम्बन्धों में उत्तक जाये तो वे व्यवस्थापक उसके लिए मैत्री पूर्ण व्यवहार करेंगे। व्यवस्थापिका के नियन्त्रण के कुछ एक लाभ भी हैं और सर्व प्रमुख लाभ यह है कि इससे नगरों को यह भावना बन प्राप्त होती है कि प्रारम्भिक नियन्त्रण अत्यधिक न होगा। राज्य के प्रशासक

नगरों के साथ सम्बन्ध रखते समय नरमी से देखा जाते हैं क्योंकि नगरों द्वारा अपने व्यवस्थापकों के माध्यम से दबाव डाला जा सकता है।

नगरों पर राज्य का प्रशासकीय नियन्त्रण

[Administrative Control of the States over Cities]

नगरों पर राज्या का केवल विधायी नियन्त्रण ही नहीं रहता बरन् प्रशासकीय नियन्त्रण भी पर्याप्त मात्रा में रहता है। जब व्यवस्थापिका द्वारा सर्वोपर्य व्यवस्थापिका के कर्मों का निर्णय लिया गया था, स्थिति को बहुत कुछ स्थायी समझा गया था और यह धारणा की गई थी कि इसमें प्रतिवर्ष परिवर्तन करने की आवश्यकता नहीं रहेगी। व्यवस्थापिका के नियन्त्रण का प्रमुख मन्त्र यह दलना होता था कि नगर का राज एक निश्चित मात्रा से अधिक न बढ़े। किन्तु वर्तमान काल में नगरपालिका बिना पर कोई प्रतिरिक्त व्यवस्था का भार बढ़ा है उसके कारण लाक्षणिक व्यवस्था की आवश्यकता प्रतीत होने लगी है। फलतः कुछ राज्यों में नगर बाण्डव पर राज्य की प्रशासकीय प्रक्रियाओं द्वारा पर्यवेक्षण रखने की व्यवस्था की गई है। जिस प्रकार व्यवस्था की कठोरता व्यवस्थापिका के नियन्त्रण को समर्थ बनाती है उसी प्रकार व्यक्तिगत मामलों में विचार करने की सोचनीयता प्रशासकीय पर्यवेक्षण का लक्ष्य है।

समुक्त राज्य घमरीका में नगरों पर राज्यों का नियन्त्रण कुछ देर से ही विनिमित्त हुआ। इसका लिए उत्तरदायी दो कारण हैं। प्रथम कारण यह कि राज्यपालों के पास बिना किसी विचार के विरुद्ध भी क्योंकि राज्य की

जायगी। स्थानीय सरकार की हजारों हजारों की कीमतों का विचार करने का और शताब्दियों तक इसी रूप में राज्य के सदस्यों की साधना करती रही। राज्य की व्यवस्थापिका कानून बनाती थी और नगरपालिका के अधिकारी उनको विन्यासित करते थे। जब कभी व्यक्तिगत नागरिक न्यायिक उपचार के लिए प्रयास करते थे तो स्थानीय प्रदेशों को प्रभावित करने वाले कानूनों का व्यापारिक द्वारा प्रभावित किया जाता था। इसी स्थिति में प्रशासकीय मामलों की आवश्यकता ही अनुभव नहीं की गई थी। किन्तु बाद में जब समुक्त राज्य का सहरीकरण होने लगा तो सचयपूर्ण स्थिति पैदा हुई, वह सामान्य कानूनों द्वारा उस समय तक नहीं गुलकाई जा सकती थी जब तक कि प्रशासनिक प्रयास न किये जाते। विश्व के दूसरे देशों में प्रत्यक्ष मध्यम नियन्त्रण की व्यवस्था को बहुत पहले ही अपनाया जा चुका था। किन्तु समुक्त राज्य घमरीका में इस विचार को मुख्य माना गया था कि स्थानीय सरकार पर राज्य का प्रशासकीय पर्यवेक्षण कम से कम रखा जाय, या इस व्यवहार का विकास यहाँ धीरे धीरे ही हुआ।

बीसवीं शताब्दी की दो दशान्दियों सम्पन्न हो जाने के बाद राज्य एवं स्थानीय सम्बन्धों की प्रचलित धारणा टूट गई और राज्य के प्रशासकीय पर्यवेक्षण के बीज में कुतिल होने लगे। यह प्रशासकीय पर्यवेक्षण कितना रखा जाये तथा, किस प्रकार रखा जाये इस सम्बन्ध में प्रत्येक राज्य का व्यवहार

उसका अपना था। कभी यह पर्यवेक्षण के प्रत्यक्ष तरीके को अपनाता था और कभी अप्रत्यक्ष तरीके को। अप्रत्यक्ष पर्यवेक्षण को अपनाते हुए राज्य के अधिकारी कई एक कदम उठाते थे जैसे, वे परामर्श एवं सूचना प्रदान करते थे, प्रतिवेदनों की मांग करते थे, अपनाते हुए स्थानीय कार्यों की पुनरीक्षा करते थे और प्रशासकीय पर्यवेक्षण की मात्रा के अनुसार सहायता अनुदान की मात्रा बढ़ा देते थे। पर्यवेक्षण के प्रत्यक्ष तरीकों को अपनाते हुए इनके द्वारा कुछ एक प्रयास किये गये, जैसे— यह व्यवस्था की गई कि कोई भी स्थानीय कार्य करने से पूर्व राज्य की अनुमति प्राप्त कर ली जाये, राज्य द्वारा स्थानीय अधिकारियों की नियुक्ति एवं पदविमुक्ति की जाये, ऐसी यात्राएँ एवं अभ्यादेश प्रसारित किये जायें जिनको मानने के लिए स्थानीय सरकारें बाध्य हों, निरीक्षण के विधेयकृत म.पदम्बों को बनाये रखा जाये, अस्थायी रूप से प्रशासन का विकल्प रखा जाये तथा कार्यों को केन्द्रीय प्रशासन के लिए हस्तान्तरित कर दिया जाये। प्रशासकीय नियन्त्रण के विकास का मुख्य लक्ष्य यही था कि स्थानीय स्तर के जो कुछ प्रशासन पर राज्य के पर्यवेक्षण को बढ़ाया जाये।

राज्यों के प्रशासकीय पर्यवेक्षण की व्यवस्था अनेक प्रकार से महत्वपूर्ण एवं लाभदायक होनी हुई। इस व्यवस्था का जन्म आवश्यकता एवं संकटकाल का परिणाम है। उदाहरण के लिए सन् १९३० की आर्थिक मन्दी के दौरान न्यूयॉर्क एवं उत्तरी कैरोलिना आदि राज्यों ने स्थानीय इकाइयों की वित्तीय नीतियों एवं तकनीकों पर प्रशासकीय नियन्त्रण बढ़ाने की व्यवस्था की। जब स्थानीय सम्पत्ति को आंका जाता था तो ऐसा करते समय अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग प्रकार का व्यवहार किया जाता था। इस कार्य में अधिक एकरूपता एवं समान व्यवहार प्राप्त करने के लिए राज्यों द्वारा प्रशासकीय पर्यवेक्षण रखा जाना अत्यन्त आवश्यक बन गया। यह सब होने के बाद भी कई एक विचारक यह मत प्रकट करते हैं कि प्रशासकीय नियन्त्रण मात्र आवश्यकता एवं संकटकाल का ही परिणाम नहीं है। इसे इसके महत्व के कारण भी अपनाने की प्रेरणा मिली।

प्रशासकीय नियन्त्रण का सबसे बड़ा उपयोग सोचशीलता है जिसे व्यवस्थापिका की क्रियाओं द्वारा प्राप्त नहीं किया जा सकता। उधार लेने की प्रक्रिया पर जो प्रशासकीय नियन्त्रण रखा जाता है उसको इकाई के अनुसार संगठित किया जा सकता है। इसके लिए अनेक प्रकार की आर्थिक परीक्षाएँ प्रयुक्त की जा सकती हैं। व्यवस्थापिका द्वारा कर्ज लेने पर जो सीमा लगाई जाती है वह न केवल कठोर ही होती है बरन् इसके द्वारा उधार लेने की शक्तियों से युक्त सत्ताधियों की रचना के लिए भी प्रोत्साहन दिया जाता है। इसके अनिर्दिष्ट व्यवस्थापिका का नियन्त्रण सामान्य रूप से उलझा हुआ एवं घुमा होता है क्योंकि इसे व्यक्तिगत मामलों को न्यायालय के सामने लाकर किया जाता है। यदि कोई व्यक्तिगत संगठन राज्य कानून के अन्तर्गत स्थानीय इकाई के विरुद्ध न्यायिक उपचार चाहता है तो उसे ऐसा करने के लिए पर्याप्त धन खर्च करना होता था। कभी-कभी ऐसा भी होता था कि सम्पत्ति के मूल्य को घाटने में घाटने वाला राज्य द्वारा स्थापित भाषणों की प्रवहेलना

करना था इस प्रकार स्पानीश हिनों एवं राज्य की नीतियां क बीच संपर्क बढ़ा हो जाता था। प्रशासकीय पर्यवेक्षण हा एकमात्र ऐसा उपाय था जो कि व्यवस्थापिका के नियंत्रण को प्रभावी बनाने में ना सक्षम तथा उपरागी सिद्ध होता था।

प्रशासकीय नियंत्रण क महत्व क बारे में दो मत हो ही नहीं सकते किन्तु समस्या यह है कि हा नियंत्रण से किना रखा जाय तथा इस विन कार्य एवं व्यवहारों पर लागू किया जाय ? सम्पत्ति का मूल्यांकन घाति कुछ कार्य धन लेय होते हैं जहां राज्य अपने उत्तरदायित्वों में मुक्त हा नहीं करना क्योंकि उस स्पानीश दुर्वाह्या क बीच एकस्यता एवं समान व्यवहार की स्थापना करना हाती है। यदि इस प्रकार क उद्योग में यह तब किया गया कि विद्युत्-शक्ति की स्थापना की जाय ता उचित नहीं रहगा क्योंकि ऐसा स्थिति में विवेकाकरण का सिद्धान्त यहां उच्च पदुव मचना है जि यह स्थानीय सरकारों का प्रभोक्त बन जाय। प्रशासकीय पर्यवेक्षण को लागू करने समय यह सब ही यह तथ्य ध्यान में रचना होता है कि इसके परिणाम-स्वरूप व्यवस्थापिका क नियंत्रण से सम्पन्न नहीं किया जायगा वरन् वह भी माय-माय बनता हो रहगा। सामन्य का यह कथन महत्व रखत है कि व्यवस्थापिका की किया व्यव भी प्रयुक्त नगीच है किन्तु प्रशासकीय पर्यवेक्षण भी राज्य क नियंत्रण क मोल पावन क रूप में विचरित हो रहा है।¹

इस प्रकार यह स्पष्ट है कि जब स्थानीय सरकार का महत्व एवं कार्य बढ़ गया क यों की सम्पत्ति का भ्रष्ट तकनीकी में दृश्य विनिग्न हान मगा तो व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका का नागर सरकार पर अनुष्ठ नियंत्रण भी प्रभावीन सिद्ध हुन मगा। जन स्वाभ्य, मरुई जनविद्या करारोपण घाति एव कार्य ये विनकी कि व्यवस्थापिकाएं विस्तारपूर्वक एवं प्रभावशील रूप में लागू नही कर सकती थीं। इसके घातिरित्त विन 'वायापोनों' को मभी कानूननो को जानने क लिए उत्तरदायी बनाया जाता है वे भी धनेक कार्यों क प्रशासन व सम्बाधन प्रगों को विवेकज्ञतापूर्ण रूप से निर्णीत नहीं कर सकते। कानूननो को वास्तविक रूप में किस प्रकार क्रियान्वित किया जा रहा है यह सब जानने क लिए पर्याप्त समय की आवश्यकता होती है। इतना समय व्यवस्थापिका एवं 'वायापोनों' में म कोई भी खर्च नहीं कर सकता। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक था कि नगरपालिका क कार्यों पर पर्यवेक्षण रखने क लिए किसी धन तरीके की मात्र भी जाय तथा उस दफनाया जाय। फलतः धोर-धोर प्रशासकीय पर्यवेक्षण की प्रक्रिया का जन्म हुआ। इस प्रक्रिया क द्वारा व्यवस्थापिका एवं 'वायापालिका' व पर्यवेक्षण को सम्पन्न नहीं किया गया वरन् उत्तरक महामयक व रूप में जाय किया गया। हमने पर्यवेक्षण क कार्य में निरन्तरता एवं विवेकता का पुट दिया जा कि व्यवस्थापिका एवं न्यायपालिका द्वारा नहीं किया जा सकता था।

1 'The legislative act is still the primary method, but administrative supervision is growing as a secondary means of state control'

पर्यवेक्षणकर्ता अधिकरण (The Supervisory Agency)

संयुक्त राज्य धनरीका में प्रायः ऐसा कोई राज्य अधिकरण विकसित नहीं हुआ जो कि स्थानीय सरकार के सभी कार्यों एवं सभी पहलुओं पर पर्यवेक्षण रख सके। राज्य स्तर पर कोई नगरपालिका विभाग नहीं है और विभिन्न कार्यात्मक विभागों ने राज्य के प्रशासकीय अधिकरणों तथा स्थानीय प्रदेशों के बीच सम्बन्ध स्थापित कर दिया जाता है। कुछ नगरों में जन उपयोगिताओं के नियमन आदि कार्य नगरों से पूरी तरह ने लिए गये हैं। जिन कार्यों में इतना कठोर कदम नहीं उठाया गया है वहाँ भी कम से कम यह तो सच है कि राज्य की रुचि बढ़ गई है। अनेक राज्यों में स्थानीय सरकारों के कार्यों का पर्यवेक्षण रखने के लिये प्रशासकीय अधिकारियों का स्टाफ संगठित किया गया है। राज्यों की व्यवस्थापिकाएँ केवल कानून पास करके ही संतुष्ट नहीं रह जाती, वे उसको संचालित होते हुए भी देखना चाहती हैं। इसके लिये वे अधिकारियों को व्यवस्था करती हैं तथा पर्याप्त धन खर्च करती हैं।

प्रशासकीय नियंत्रण के रूप (The Forms of Administrative Control)

स्थानीय सरकार पर राज्य द्वारा जो प्रशासकीय नियंत्रण रखा जाता है उसके कई रूप हैं जिनको मुख्यतः दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है—प्रत्यक्ष नियंत्रण एवं अप्रत्यक्ष नियंत्रण। प्रत्यक्ष नियंत्रण करते समय राज्य के अधिकरण स्थानीय निकायों से सीधे जाकर मिटते हैं किन्तु अप्रत्यक्ष नियंत्रण में दूरगामी प्रक्रिया को अपनाया जाता है।

(A) अप्रत्यक्ष प्रशासकीय नियंत्रण (Indirect Administrative Control)

राज्य द्वारा नियंत्रण के जो तरीके अपनाये जाते हैं उनमें से कई एक को अप्रत्यक्ष कहा जा सकता है। नियंत्रण के ये अप्रत्यक्ष तरीके पर्याप्त प्रभावपूर्ण होते हैं। जब एक राज्य किसी प्रशासकीय अधिकरण के माध्यम से सम्पत्ति के मूल्यांकनकर्ता को परामर्श एवं सहयोग प्रदान करना चाहता है तो इस नियंत्रण को अप्रत्यक्ष कहा जाता है।

(१) परामर्श एवं प्रतिवेदन [Advise and Report]—यह अप्रत्यक्ष नियंत्रण का एक प्रभावशाली तरीका है। कई बार राज्य के अधिकरण नालियों की रचना के सम्बन्ध में एक विशेष विधि निर्दिष्ट करके उसी विधि की रचना प्रारम्भ करने की बात कहते हैं। अनेक राज्यों में सहायता एवं परामर्श देने का यह अप्रत्यक्ष दृष्टिकोण नगरपालिका की सेवाओं में अपनाया गया है। सन् १९५३ में इन राज्यों ने यह तय किया कि राज्य द्वारा नगरों को जो भी परामर्श या सहयोग दिया जायेगा उसे स्वीकार करना या न करना उनकी स्वेच्छा पर आधारित रहेगा किन्तु १५ राज्यों ने इसे बाध्यकारी रूप में लागू करने की व्यवस्था की। पिनेसीटा राज्य में स्वेच्छापूर्ण व्यवस्था को अपनाया गया। नगरों को दिया जाने वाला परामर्श एवं सहयोग केवल आर्थिक क्षेत्र में ही सीमित नहीं रहता था किन्तु जन-

स्वास्थ्य, जन-कल्याण, मदक, पुलिस आदि विभाग एवं धर्मिकरण भी इसमें शामिल रूप से भाग लेते थे।

परामर्श एवं सहयोग देने के साथ-साथ राज्य के प्रशासकों द्वारा यह भी मांग की जाती थी कि नगरपालिका धर्मिकरण उनको समय-समय पर घपने कागों एवं स्थिति का प्रतिवेदन भेजते रहें। वितीय मामलों में प्रतिवेदन भेजना धर्मिक महत्वपूर्ण माना जाता था। मन् १९५३ तक वितीय क्षेत्र से सम्बन्धित सभी पहलुओं पर प्रतिवेदन भेजने की परम्परा को २१ राज्यो ने अपना लिया गया। जहाँ तक जन-स्वास्थ्य प्रशासन का सम्बन्ध है इसके बारे में प्रतिवेदन भेजना एक सामान्य बात थी। केसिफोनिका राज्य की परम्पराओं के अनुसार जब कभी राज्य के स्वास्थ्य नियमों का स्थानीय स्तर पर उल्लंघन किया जाता था तो नगर के स्वास्थ्य अधिकारियों ने इसका प्रतिवेदन राज्य के स्वास्थ्य विभाग को देना पड़ता था। इसके धर्तिरिक्त स्थान में सफाई की परिस्थितियाँ, सूत्र की बीमारियाँ, घातक रोग, स्थानीय महामारी तथा इन सबको रोकने के लिए किए जाने वाले प्रयास आदि का प्रतिवेदन भी देना होता था। स्थानीय स्वास्थ्य अधिकारियों द्वारा दिये प्रतिवेदनों के आधार पर ही राज्य के प्रशासकों का ध्यान उन कस्बों की ओर जाता था जो राज्य सरकार द्वारा उठाये जाने चाहिए। प्रतिवेदनों की मांग को वैसे तो अत्यन्त नियन्त्रण का एक उदाहरण माना जाता है किन्तु कई बार यह प्रत्यक्ष नियन्त्रण की परिधिमें भी आ जाता है। जब स्वास्थ्य विभाग द्वारा वस्तु स्थिति को प्रतिवेदन भेजा गया तो इसके परिणामस्वरूप जो कदम उठाया जाये वह सब भी हो सकता है कि अस्थायी समय के लिए राज्य ही नगर की स्वास्थ्य सेवाओं को अपने हाथ में ले ले। यद्यपि राज्य की दृष्टि से स्थानीय प्रतिवेदन सैद्धान्तिक रूप में बहुत कुछ महत्वहीन तथा औपचारिक मात्र प्रतीत होते हैं किन्तु वास्तविकता यह है कि इनका घपने घाप में पर्याप्त महत्व है और प्रशासकीय पर्यवेक्षण का ये एक प्रभावशील साधन बन सकते हैं।

(२) पुनरीक्षण [Review]—स्थानीय तत्वाधों के कार्यों की पुनरीक्षा द्वारा भी राज्य उन पर नियन्त्रण रखने का प्रयास करता है। पहले जब सामान्य सम्पत्ति कर के लिए स्थानीय मूल्यांकनकर्ता सम्पत्ति को घाकते थे तो उन पर राज्य का पर्यवेक्षण रखा जाता था। मूल्यांकनकर्ता यह प्रमाण करते थे कि वे घपने क्षेत्रों को बम् प्रतिफल से घाकें। ऐसी स्थिति में जब राज्य स्वयं सामान्य सम्पत्ति पर रेट्स तयाना था तो उसे स्थानीय मूल्यांकन के आधार पर ही चलना होता था। फलतः वाटन्टीज, डाउनशिप, गाँव तथा नगर आदि से वह कम कर प्राप्त कर पाता था। इस समस्या के समाधान के रूप में सामान्यीकरण के लिए मण्डल स्थापित किये गये। इन नियमों ने यह प्रयास किया कि राज्य के कर लगाने की दृष्टि से स्थानीय दृष्टादृष्टों के घाके घट मूल्यांकन को संधान बना दिया जाये। इसके बाद राज्य कर घायोयो या विभागों की स्थापना की गई। इनको मूल्यांकनकर्ताओं के कार्य का पर्यवेक्षण करने एवं स्थानीय मूल्यांकन की

पुनरीक्षा करने, जो व्यापक शक्तियाँ प्रदान की गईं। इसके लिए वे परामर्श या बातचीत अथवा आज्ञा प्रदान करने का तरीका अपनाते थे।

सन् १९३९ में निर्दिष्ट राज्यों में स्थानीय प्रशासनिक शक्तियों के

करने की प्रक्रिया पर नियंत्रण रखने की शक्ति दे दी गई। इन सम्बन्ध में उसे याचिकाएँ मनुने का भी अधिकार प्रदान किया गया।

(३) सहायता अनुदान [Grants-in-Aid]—वर्तमान काल में स्थानीय सरकारों की वित्तीय व्यवस्था का ढांचा राज्य द्वारा दिये जाने वाले सहायता अनुदान के बिना नहीं चल सकता। सहायता अनुदान के माध्यम से यह प्रयास किया जाता है कि नगर सरकार द्वारा प्रदान की गई सेवाएँ नगरों पर वित्तीय भार कम डालें। सहायता अनुदान की व्यवस्था को स्थापित करने के लिए समय-समय पर अनेक कानून पास किये गये हैं। धार्मिक मन्दी के कारण जो परिस्थितियाँ पैदा हुईं, उनके परिणामस्वरूप राज्यों को स्थानीय निकायों के लिए सहायता अनुदान देने की दिशा में प्रेरित होना पड़ा। राज्यों द्वारा शिक्षा, स्वास्थ्य एवं जन-महयोग आदि के क्षेत्र में स्थानीय सरकार को सहायता दी जाने लगी। यद्यपि सहायता अनुदान की व्यवस्था संयुक्त राज्य अमरीका की संघीय व्यवस्था में बहुत पहले से ही स्थित है किन्तु इसने अन्तर्सरकारी सम्बंधों में जो व्यापक महत्व प्राप्त किया है वह पिछली कुछ दशकियों का ही विकास है।

धायः ऐसा होता है कि जब भी कभी राज्य सरकार द्वारा नगर सरकारों को सहायता अनुदान प्रदान किया जाता है तभी उनके द्वारा कार्य के कुछ मापदण्ड भी निश्चित कर दिये जाते हैं। इन मापदण्डों को नगर सरकार प्राप्त कर रही है या नहीं यह जानने के लिए निरीक्षण की समुचित व्यवस्था की जाती है। यदि आवश्यकता समझी जाये तो मावो अनुदान रोकने की शक्ति भी दी जा सकती है। इस प्रकार के नियंत्रण के तरीके को राज्य एवं संघीय सरकार द्वारा प्रायः नये कार्यों को प्रोत्साहन देने की दृष्टि से प्रयुक्त किया जाता है। उदाहरण के लिए यदि कांग्रेसीय में कोई नया स्वास्थ्य विभाग खोलना है अथवा विशेषीकृत कल्याण सेवाएँ प्रारम्भ करनी हैं। स्थानीय स्तर की प्रशासकीय प्रक्रिया को प्रभावित करने में सहायता अनुदान पर्याप्त महत्वपूर्ण रहा है।

राज्य द्वारा दिया जाने वाला सहायता अनुदान कई एक लक्ष्यों की साधना करता है। प्रथम तो इसके द्वारा उन प्रभावों के साथ समायोजन किया जाता है जो कि कर लगाने से उत्पन्न होते हैं। इसका दूसरा लक्ष्य स्थानीय प्रदेशों पर नियंत्रण रखना है। ये दोनों ही लक्ष्य परस्पर विरोधी नहीं हैं बल्कि वे एक दूसरे के साथ अनिष्ट रूप से सम्बन्धित हैं तथा इनको कारण—कार्य के सम्बन्ध की दृष्टि से भी दी जा सकती है। राज्य सरकारों द्वारा सहायता अनुदान का प्रयोग स्कूलों तथा सड़कों को बढ़ाने के लिए और स्थानीय मन्दिर की अनुसूचि के लिए किया जाता है। स्थानीय सरकार की शक्तिशाली परम्पराओं ने सहायता अनुदान द्वारा राज्य सरकारों के नियंत्रण

के मार्ग को प्रवर्द्ध कर दिया है। नियन्त्रण के सम्बन्ध में सामान्य रूप से एक समस्या यह रहती है कि राज्य के पास निरीक्षण एवं परामर्श प्रदान करने का कार्य करने के लिए पर्याप्त स्टाफ नहीं रहता। ऐसी स्थिति में यह सम्भव है कि राज्य को यह पता ही न चले कि वहाँ पर स्थानीय नियमों का उल्लंघन किया गया है और कहा इसका उचित रूप से पालन किया गया है। यदि वे किसी मामले की जानकारी भी कर लेते हैं तो उनको यह संदेह रहता है कि इन नियमों के उल्लंघन के आधार पर सहायता अनुदान को रोक देना स्वेच्छाचारी रहेगा भ्रष्टा नहीं रहेगा। स्थिति की द्विविधा का चित्रण करते हुए मि० बिटरमेन ने जो विचार प्रकट किये हैं वे बहुत कुछ सही हैं। उनका कहना है कि सहायता अनुदान आर्थिक रूप से इतना महत्वपूर्ण रहता है कि स्थानीय इसाइयाँ इसके बिना अपने कार्यों का संचालन नहीं कर पाती। यदि इनको रोक दिया गया तो यह एक बहुत बड़ा दण्ड समझा जायेगा, इतना कि जितना स्थानीय कानूनों के उल्लंघन पर दिया नहीं जाता चाहिये।¹

प्रत्यक्ष प्रशासकीय नियन्त्रण

[Direct Administrative Control]

राज्य द्वारा स्थानीय प्रशासन पर नियन्त्रण के जो प्रत्यक्ष तरीके अपनाये जाते हैं उनके अतिरिक्त वह कुछ एवं प्रत्यक्ष तरीकों का भी प्रयोग करता है। इनमें से निम्न का नाम उल्लेखनीय है—

(१) पूर्व स्वीकृति की आवश्यकता (The Need of prior Approval)—कई एक कार्य ऐसे होते हैं जिनको संचालित करने से पूर्व प्रशासकीय स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक हो सकता है। इस व्यवस्था के आधीन पहले तो स्थानीय कार्यक्रम प्रस्तावित किया जाता है उसके बाद राज्य की स्वीकृति ली जाती है और केवल उसके बाद ही कार्यवाही की जाती है। जब कभी नगरपालिका जल वितरण एवं गन्दगी के प्रतिष्ठान के लिए कार्यक्रम तैयार करती है तो वह प्रामाण्य इनको राज्य की स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करती है। विभिन्न राज्यों में अलग-अलग प्रवन्ध हैं जिसके आधार पर अलग-अलग विषयों को प्रायः स्वीकृति के लिए रखा जाता है। राज्य की पूर्व स्वीकृति का सम्बन्ध वित्त, सेवाव्यय या सरचना के नियोजन आदि किसी भी विषय से क्यों न हो, इसका परिणाम धीरे-धीरे स्थानीय कार्यों पर राज्य का प्रत्यक्ष प्रशासकीय नियन्त्रण होता है। उत्तरी कैरोलिया राज्य में यह व्यवस्था की गई है कि वहाँ स्थानीय वाण्ड प्रसारित करने से पूर्व राज्य की स्वीकृति के लिए रखे जाते हैं और इस प्रकार उन पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण की स्थापना की जाती है।

सन् १९३१ में इस राज्य में एक अधिनियम पारित किया गया जिसके अनुसार एक स्थानीय सरकारी आयोग की स्थापना की गई। इससे राज्य का आडिटर बोर्ड, राजस्व का आयुक्त आदि के अतिरिक्त राज्यपाल

1. H. J. Blisterman, State and Federal Grants-in-aid, New York, 1938, P. 204.

द्वारा नियुक्त छः अन्य सदस्य भी होते थे । इन छः सदस्यों में से एक को गवर्नर द्वारा स्थानीय सरकार का संचालक नियुक्त कर दिया जाता था । बाद में एक कानून द्वारा कोषाध्यक्ष को ही पदेन संचालक बना दिया गया । प्रायोग को स्थानीय बाण्ड्स के प्रसारण पर पर्यवेक्षणकारी शक्तियाँ प्राप्त थी । काउन्टी, नगर, टाउनशिप, समुक्त गांव, स्कूल जिन्ना, अन्य जिसे या राज्य के राजनीतिक सम्भाग आदि जो भी बाण्ड या नोट प्रसारित करते थे उन पर इस प्रायोग की पूर्व स्वीकृति परमावश्यक थी वरना उनको न्यायोचित या वैध नहीं माना जाता था । प्रायोग के सदस्यों को जो मूचन एवं प्रमाण प्राप्त होते थे उनके आधार पर यदि वे निम्न मत्त अपनाने लें तो प्रस्तावित बाण्ड्स को स्वीकृति प्रदान कर सकते थे—

१. प्रस्तावित दायित्वों का प्रसारण आवश्यक एवं सुविधाजनक है;
२. प्रस्तावित मद पर्याप्त हैं तथा अत्यधिक भी नहीं हैं;
३. यदि करों की माशा बढ़ाई नौ गई तो वह अत्यधिक नार-शील न होगी;
४. इकाई किसी भी कर्जदार के मूलधन या ब्याज का चुकाने में तो असमर्थ नहीं रही है;
५. बजटकारी नियन्त्रण की सभी आवश्यकताओं को पूरा किया जा चुका है;
६. प्रागामी वित्तीय वर्ष के लिए इकाई के सामान्य तौरों का लयमय अस्ती प्रतिगत इकट्ठा किया जा चुका है ।

जब प्रायोग को इन सभी बातों के बारे में संतोष हो जाता है तो वह बाण्ड्स के प्रसारण को स्वीकार कर लेता है करना स्थानीय निकाय को प्रायोग द्वारा प्रस्तावित तरीके से उसे प्रसारित करना होता है । यहां यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि सम्बन्धित इकाई के मतदाता चाहें तो प्रायोग के स्वेच्छापूर्ण अधिकार की अवहेलना कर सकते हैं । जब कभी एक स्थानीय इकाई अपने कर्जों एवं मूलधन को चुकाने में असमर्थ रहती है तो स्थानीय सरकार के संचालक द्वारा एक वित्तीय प्रशासक की नियुक्ति की जा सकती है जो कि उस इकाई के करों के संग्रह एवं इसके कोष के व्यय का तथा रखा का कार्य सम्भाल ले । कानून द्वारा श्रेची गई शक्तियों के अधीन कार्य करते हुए प्रायोग स्थानीय बाण्ड्स के बाजारों का केन्द्रीकरण कर लेता है और इस प्रकार वह बाजार को व्यापक तथा व्याज की दर को कम करने का प्रयास करता है ।

(२) नियुक्तियाँ एवं पद-विमुक्तियाँ [Appointments and Removals]—स्थानीय स्वायत्त सरकार की परीक्षा मूलतः उनके अधिकारियों की नियुक्ति के तरीके को देखकर की जा सकती है । नगरपालिका के विभिन्न पदों पर कार्य करने वाले कुछ कमचाने योग्यता के आधार पर नियुक्त किये जाते हैं, शेष को या तो जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है अथवा वे नगर की कार्यपालिका या परिषद् द्वारा नियुक्त किये जाते हैं । जब राज्य द्वारा नगरपालिका के अधिकारियों की नियुक्ति एवं पदविमुक्ति के कार्यों में हस्तक्षेप किया जाता है तो इस व्यवहार का नगरों की जनता एवं प्रशासकीय

रकार्यों द्वारा पर्याप्त विरोध किया जाता है। इस विरोध का परिणामस्वरूप हो उस क्षेत्र में राज्य की शक्तियाँ पर पर्याप्त सीमाएँ लगायी गई हैं। कुछ राज्यों में मजबूती की नगरपालिका के अधिकारियों को हटाने की पूरी शक्ति प्रदान कर दी जाती है। जहाँ जहाँ अधिकारियों को नियुक्त करने एवं हटाने की पूरी शक्तियाँ राज्य का प्रदान कर दी जाती हैं वहाँ स्थानीय स्थापित सरकार अपने में यह जाती है। ऐसी बातों में इस कथन का साक्ष्य प्रमाण देखा जा सकता है। उस समय कुछ राज्यों ने पुलिस मजदूरी या पुलिस प्रभुत्व का नियुक्त करने तथा हटाने की पूर्ण शक्तियाँ अपने हाथों में लेकर समस्त पुलिस सेवा को राज्य के नियंत्रण में रखा दिया। बताया गया है स्थानीय अधिकारियों का नियुक्त एवं परामर्शपूर्ण करने का अधिकार राज्य नहीं सम्भालता है जबकि या तो स्थानीय सेवा इस सम्प्रदाय करने में सहयोगिता करती या परिशिष्टों की छूटपूर्ण है। कुछ राज्यों में यह प्रावधान है कि यदि स्थानीय शासक अधिकारी अपने दायित्वों को सम्प्रदाय में कर तो उनका राज्य के निर्देश के अधीन परामर्शपूर्ण किया जा सकता है।

मूल्यांकन राज्य में राज्य नगर सेवा आयोग का नगरपालिका नगर सेवा आयोग की नियुक्ति एवं नगरपालिका को नियंत्रित करने की कुछ शक्तियाँ मिली हैं। यदि स्थानीय दफ्तर का आचार्य की नियुक्ति न कर पाये तो एक कार्य को राज्य के नागरिक सेवा आयोग द्वारा सम्पन्न किया जायगा। राज्य का लोक सेवा आयोग यदि यह दवे कि नगरपालिका के आचार्य न उनका कार्य का पानन ठीक प्रकार में नहीं किया है तो वह उसे हटा कर उनके स्थान पर किसी अन्य को नियुक्त कर सकता है। ओहियो (Ohio) राज्य में यह व्यवस्था है कि यदि वहाँ स्थानीय नागरिक सेवा आचार्य के पर पर नियुक्ति करने में असमर्थ हैं तो राज्य को ऐसा करने की स्वतंत्र शक्ति प्राप्त हो जाती है।

नगरपालिका के कर्मचारियों को नियुक्त करने से भी अधिक जिस शक्ति का प्रयोग किया जाता है वह शक्ति नगरपालिका को परामर्शपूर्ण करने में सम्मिलित करती है। इस शक्ति का प्रयोग एवं महत्व प्रत्येक राज्य में अलग अलग होता है। मैन सिन्धुमन एमोरिका आदि ऐसे अनेक राज्य हैं जहाँ पर मजबूती की बिना किसी के स्थानीय अधिकारियों को हटाने की शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं। मिनेसोटा राज्य का गवर्नर जब यह ज्ञे कि वितीय वर्षों से सम्मिलित किसी नगरपालिका ने अपने दायित्वों की प्रवृत्ति की है तो वह उसको हटा सकता है। जब नागरपालिका अधिकार्यलय रहती है तो वह अपने कर्मचारियों को हटाने की शक्ति का प्रयोग कम ही कर पाती है। बिनेय मामलों में इस शक्ति का प्रयोग व्यापक रूप से किया जाता है। कई एवं उदाहरणों में गवर्नरों द्वारा गवर्नर जैसे मुख्य अधिकारियों को हटाने तक के कृतान्ता होते हैं किन्तु ऐसे उदाहरण केवल अपवाद ही माने जा सकते हैं नियम नहीं। स्थानीय अधिकारियों को हटाने की राज्य अधिकारियों की शक्ति परामर्शपूर्ण तो ठीक लगती है किन्तु इस जब प्रायः प्रयुक्त किया जाने लगता है तो यह एक दोष बन जाती है।

(३) अध्यादेश, आदेश एवं निरीक्षण [Ordinances, Orders and Inspections]:— अपने विकसित स्तरों पर राज्य के प्रशासकीय कार्य में प्राज्ञाएँ जारी करने के कार्य को भी समाहित कर लिया जाता है। इस प्रकार के प्रस्तावों निर्देश जो राज्य द्वारा प्रसारित किये जाते हैं वे ऐसे ही मानान्य रूपों भी हो सकते हैं कि स्थानीय प्रदेशों के समस्त प्रशासकीय अधिकारियों की क्रियाओं को प्रशासित करें। ये विशेष नियमन भी हो सकते हैं जिनका सम्बन्ध केवल एक इकाई से हो रहे। सामान्य विनियमों को अध्यादेशों के रूप में जाना जाता है तथा जिसका सम्बन्ध केवल एक ही नगर से होता है उसको आदेश कहा जाता है। ये दोनों ही प्रकार के विनियम ऐसे होते हैं कि इनको स्थानीय निकाय मानने के लिए बाध्य होते हैं। राज्य के प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा इनको प्रायः जन शिक्षा, वित्त, जन-स्वास्थ्य, प्रशासन आदि पर लागू किया जाता है। यदि इन अध्यादेशों या आज्ञाओं की अवहेलना या उल्लंघन किया गया हो न्यायालय की सहायता लेकर उचित कार्यवाही की जा सकती है। इस प्रकार इस माध्यम से राज्य के कई विभाग विनियमनकारी कार्य सम्पन्न करते हैं। उदाहरण के लिए स्वास्थ्य विभाग को लिया जा सकता है। इस प्रकार के विभागों द्वारा इन प्रशासकीय तकनीकों के सर्वश्रेष्ठ उदाहरण प्रस्तुत किए जाते हैं। न्यूयार्क राज्य में राज्य का स्वास्थ्य विभाग राज्य के जन-स्वास्थ्य, कानून एवं सफाई से सम्बन्धित आचार संहिता को लागू कराने के लिए सामान्य रूप से उत्तरदायी है। स्वास्थ्य विभाग के अध्यादेशों एवं आदेशों का सम्बन्ध स्थानीय जलकर्म की रचना, प्रवर्धन एवं संचालन से भी हो सकता है। यदि एक समाज में सफाई के लिए उपयुक्त बातावरण नहीं बन पाये तो उसमें प्रभावशाली विनियमन का तरीका राज्य का प्रत्यक्ष प्रशासकीय नियंत्रण ही है।

जहाँ तक वित्त विभाग का सम्बन्ध है इसमें अध्यादेश एवं प्राज्ञाएँ प्रसारित करने के अनेक अवसर आते हैं। अधिकृत राशियों ने अपने वित्त विभागों को स्थानीय सेवा, आडिटों, मूल्यांकन की प्रक्रियाओं, करारोंपरा की शक्तियों आदि के सम्बन्ध में नियमन करने के लिए पर्याप्त शक्तियाँ एवं दायित्व सौंप दिये हैं। इस तरीके से राज्य के प्रशासकीय नियन्त्रण के विरुद्ध प्रायः हानिकार के नाम पर नागरी विरोध किया जाता है किन्तु तो भी यह एक तथ्य है कि केन्द्रीकृत नियन्त्रण बढ़ता जा रहा है। विभिन्न कानूनों, प्राज्ञाओं एवं आदेशों का लक्ष्य यह होता है कि ऐसे आपदाएँ निर्धारित किये जायें जो प्रशासकीय प्रक्रिया के विभिन्न पहलुओं में स्थानीय संस्थाओं का पद प्रदर्शन कर सकें।

नियमों एवं विनियमों का अपने आप में महत्व होता है किन्तु केवल तभी जब कि इनको क्रियान्वित किया जाये। शिक्षा, स्वास्थ्य एवं वित्त आदि वित्त किसी भी क्षेत्र में इनको लागू किया जा रहा है, वे पर्याप्त रूप से क्रियान्वित किये जाने चाहिए। इनको उस समय तक प्रभावशाली नहीं बनाया जा सकता जब तक निरीक्षण की पर्याप्त व्यवस्था न की जाए। राज्य के कानून या प्रशासकीय आदेश द्वारा जो स्तर निर्धारित कर दिया जाता है, अनेक प्रगतिशील देश उसी की दिशा में अग्रसर होते हैं। स्तर निर्धारित

करन की व्यवस्था एवं निरीक्षण की प्रक्रिया एक दूसरे पर आधारित है। प्रभावशील होने के लिए राज्य के प्रशासकीय नियन्त्रण को वित्तीय स्तरों का स्थापना का मापन बनाना चाहिए। इण्डियाना राज्य का सप्ताह मन्थन सन् १९०६ से ही नगर के विभागा के मेर्या एवं प्रमिनरी का निरीक्षण करता है। न्यूयार्क राज्य में कम्पट्रोलर को घास्टि तथा नियन्त्रण विभाग का अध्यक्ष बनाया गया है। वह १६ नगरों तथा काउन्टीज टाउन, गांव स्कूल डिस्ट्रिक्ट एवं विषय जिस प्राधिकारियों एवं वित्तीय कार्यों में सम्बन्धित हैं लिए उत्तरदायी रहता है। कम्पट्रोलर द्वारा नगरों तथा गांवों की वर समान की शक्ति तथा बजट का पर्यवेक्षण किया जाता है ताकि यह निश्चय किया जा सके कि वह संप्रदायिक प्रतिक्रिया की सीमाओं में ही रहता या बाहर नहीं।

ईसे पॉइंट तथा निरीक्षण का कार्य केन्द्र वित्तीय मामलों तथा सामान्य नहीं रहता। राशियों द्वारा जनस्वास्थ्य एवं सपाई क स्थानीय प्रशासन का निरीक्षण करने के तरीके का रूप में भी इनका अत्यधिक प्रयोग किया जाता है। इनका यह हुमा कि कबल स्थानीय स्वास्थ्य विभागों का ही पर्यवेक्षण नहीं किया जायगा बल्कि जन-वित्तज्ञ अलगाय कार्य तरलतात प्राप्ति सुविधि का भी पर्याप्त पर्यवेक्षण किया जायगा। कानून प्रवर्धन प्रशासकीय प्रशासन द्वारा किमो मापदण्ड या स्तर को तय कर देना ही पर्याप्त नहीं होगा। यद्यपि ये हमारी शुभेच्छा के प्रतीक होते हैं किन्तु यदि इनको वास्तविक जगत में लागू है तो यह जरूरी होगा कि पर्याप्त निरीक्षण को व्यवस्था को आवश्यक हो। इन मापदण्डों की दिक्षा से प्रसर ही न हो उनका विरुद्ध घातक प्रभावित किया जाए। न प्रमुख कार्य का सम्पन्न करने के लिए राज्य के प्रशासकीय अधिकारियों का पान पर्याप्त स्टाफ होना चाहिए। यह सुझाया जाता है कि नगर सरकारें स्वयं ही प्रशासकीय कार्य संचालित करने से सम्बंधित प्रशिक्षण प्राप्ति करें किन्तु जब तक ऐसा नहीं होता उस समय तक निरीक्षण किया जाना जरूरी है।

प्रशासकीय नियंत्रण के कुछ विकास

(A Few Developments of Administrative Control)

प्रशासकीय नियंत्रण के प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष दोनों ही प्रकार के नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण स्थानीय सरकारों द्वारा सम्पन्न की जाने वाली सेवाओं को सुधारने एवं विश्वास करने के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। राज्य द्वारा रखे जाने वाले सभी पर्यवेक्षण व्यवस्था के अनुसार किसी भी उद्यम को स्थानीय सरकार से राज्य सरकार को सौंपन का आधार बन जात है। उदाहरण के लिए जन उपयोगिताओं एवं उनकी सम्पत्तियों का नाम लिया जा सकता है जो कि पढ़ते स्थानीय मूलस्थान कक्षाओं का उत्तरदायित्व से निम्न ध्यान इनको राज्य नर मायोमा के हाथ में सौंप दिया गया है। बहुत पहले से ही राज्य न स्थानीय क्षेत्र के मानसिक रोगियों की रक्षा का दायित्व अपने ऊपर ले लिया है।

स्थानीय सरकार के हाथों से जा प्रतिया ली जाती है उसका मध्यमनग भ्रमण होता है तथा कई एक बातों पर निर्भर करता है। जदाहरण के लिए यह पर्याप्त महत्वपूर्ण है कि यह हस्तांतरण भ्रष्टाचारी है प्रत्यक्ष स्थानी,

जब यह स्थायी होता है तो इसे अनिश्चित काल के लिए अथवाया जाता है तथा यह एक दीर्घकालीन नीति होती है। अस्थायी हस्तांतरण में राज्य की शक्तियों को कुछ समय के लिए ही संचालित करने योग्य बनाया जाता है। यह समय एक माह भी हो सकता है और कुछ वर्ष भी। अधिकांश राज्यों में ऐसा प्रावधान है कि यदि एक क्षेत्र का जब स्वास्थ्य प्रशासन अपने दायित्वों को पूरा करने में असमर्थ रहे तो उसके कार्यों को जनस्वास्थ्य विभाग के हाथों में सौंप दिया जाता है। बाढ़, महामारी एवं अन्य किसी भी संकट के समय स्थानीय निकाय यदि नती प्रकार से कार्य सम्पन्न करे तो भी उसके दायित्वों को राज्य विभागों द्वारा नंगना जा सकता है, दूसरे शब्दों में संकट काल की स्थिति में स्थानीय स्वास्थ्य प्रशासन आदि की ओर से राज्य का प्रत्यक्ष हस्तक्षेप न्यायोचित ठहरा दिया जाता है। कुछ अन्य क्षेत्रों में भी स्थानीय दायित्व राज्य को सौंपे जा सकते हैं, उदाहरण के लिए वित्त का नाम लिया जा सकता है। यदि एक नगर वित्तीय संकट के दौर में गुजर रहा है तो उसकी क्षेत्रीय इकाइयों को इन क्षेत्र में कोई स्वतंत्रता प्रदान नहीं की जायेगी।

इस प्रकार अनेक राज्यों में नगरपालिका द्वारा सम्पन्न किये जाने वाले कार्य राज्यों को सौंप दिये जाते हैं। इसके परिणामस्वरूप कई लाभ प्राप्त होने की प्राप्ति की जाती है। जब स्थानीय एवं राज्य की आवश्यकताओं को संयुक्त कर दिया जाता है तो मितव्ययतापूर्वक कार्य करना सम्भव होता है। इसके अतिरिक्त यदि एक छोटे नगर में पदाधिकारियों की अती तथा प्रशिक्षण के लिए भ्रमण से नागरिक सेवा प्रयोग का संगठन किया जाय तो अधिक व्ययशील रहेगा तथा उसके पास कार्य भी पर्याप्त न होंगे। अतः बड़ा यदि इस कार्य को राज्य प्रभिकरण के हाथों में सौंप दिया जाय तो अधिक भ्रष्टा रहेगा। इस व्यवस्था के अपने कुछ दोष भी हैं। उदाहरण के लिए इससे स्थानीय मामलों में राजनैतिक हस्तक्षेप प्रारम्भ हो जाता है। राज्य के प्रांतीय स्थानीय कर्मचारियों के अधिकारों पर रसक का कार्य करते हैं। वे स्थानीय प्रशासकीय निकायों के सेविवर्ग प्रभिकरण के रूप में सेवा करने की अपेक्षा कर्मचारियों पर नियंत्रण का कार्य करने लगते हैं।

शक्तियों का स्थायी हस्तक्षेप अस्थायी हस्तांतरण एक विकास है जिसने कि स्थानीय सरकार पर राज्य के नियंत्रण को वास्तविक एवं प्रभावशाली बनाने की दिशा में महत्वपूर्ण कार्य किया। एक अन्य विकास यह है जिसके अनुसार स्थानीय सरकार का एक राज्य विभाग स्थापित करने की दिशा में कदम उठाये जाते हैं। लोक प्रशासन के कई एक विचारकों का यह तर्क है कि राज्य को स्थानीय सरकार के विभागों का गठन करना चाहिए जो कि प्रशासकीय पर्यवेक्षण रख सकें। वर्तमान व्यवहार के अनुसार स्थानीय सरकार के प्रत्येक कार्य का पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण तत्सम्बन्धी राज्य विभाग के द्वारा किया जाता है। कोई एक ऐसा प्रभिकरण नहीं है कि जिसे सभी स्थानीय मामलों पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण का अधिकार सौंपा जा सके।

स्थापन सरकार एवं राज्य के प्रशासकीय नियंत्रण के बीच समुचित स्थिति करें।

प्रशासकीय केन्द्रीकरण के प्रभाव

[The Effects of Administrative Centralisation]

राज्य का बड़ा हुआ नियंत्रण उसके हाथ में अधिकारिक शक्तियाँ केन्द्रीकरण करना जा रहा है। यह केन्द्रीयकरण की प्रवृत्तियाँ बाध्यता हैं अथवा नहीं, इसमें मध्यम समाज सामान्यतः होमा या नहीं, नगरपालिका के कार्यों एवं अधिकारियों पर राज्य का नियंत्रण बढ़ जाने में लाभ होगा या नहीं आदि प्रश्न पर्याप्त महत्वपूर्ण हैं जिनका उत्तर दिये बिना वर्तमान प्रवृत्तियों के प्रभाव का उचित मूल्यांकन नहीं किया जा सकता। राज्य द्वारा नगरपालिका के कार्यों को नियमित करने के लिए वैधानिक कानून पास करना ही पर्याप्त है अथवा इन कानूनों को क्रियान्वित करने के लिए पर्याप्त पर्यवेक्षण रखना भी आवश्यक है या नहीं—यह प्रश्न भी महत्वपूर्ण है। इन विभिन्न प्रश्नों का उत्तर बहुत कुछ हमें बताने पर निर्भर करता है कि राज्य के प्रशासकीय पर्यवेक्षण का क्या रूप अपनाया गया है। फिर भी राज्य के नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण के प्रभाव के रूप में कुछ एक बातों की याददाश्त की जाती है। इनमें निम्न का उल्लेख महत्वपूर्ण होगा—

(१) राज्य द्वारा नगरों को जा सूचना एवं परामर्श दिया जाता है, वह पर्याप्त महत्वपूर्ण होता है और उसके प्रति प्रश्न नहीं किया जा सकता। विशेष रूप में छोटे नगर अपने अधिकारियों के इस कार्यकाल एवं अनुभव के प्रभाव से पीड़ित रहते हैं। ऐसी स्थिति में यदि उनको राज्य के परामर्श प्रदान किए जाए तो समर्थन लाभप्रद रहेगा। नए समीकरण जब नगरपालिका के कार्यालयों में पधारते हैं तो बड़ा उल्हास रहता है, वे कुछ वर्ष अपने पद पर कार्य करने के बाद पुनः अपने व्यक्तिगत जीवन में लौट जाते हैं। कुल मिलाकर उनके पास न तो पूर्व अनुभव होता है और न ही वे ऐसा अनुभव प्राप्त कर पाते हैं। वे अपने उत्तराधिकारियों को भी बहुत कम छोड़ पाते हैं। यदि इन अधिकारियों को केन्द्रीय कार्यालय द्वारा सूचना प्रदान न की जाय तो इनके कार्यों के संचालन में परेशानी रहेगी, इसलिए राज्य को सक्रिय रूप से योगदान करना होता है। इस सम्बन्ध में ज. एस. मिल ने जो प्रकार व्यक्त किया वह पर्याप्त महत्वपूर्ण दिगदर्श देता है। उनका कहना था कि केन्द्रीय सत्ता का मुख्य कार्य निदेश देना होना चाहिए जिसे कि स्थानीय सत्ता क्रियान्वित करे। शक्ति का स्थानीयकरण किया जा सकता है किन्तु यदि ज्ञान को उपयोगी बनाना है तो उसका केन्द्रीयकरण किया ही जाना चाहिए। एक ऐसा मूल केन्द्र होना चाहिए जहाँ कि बिखरी हुई विवरणों को एकत्रित किया जा सके। सामान्य दिन को प्रभावित करने वाली स्थानीय प्रशासन की प्रत्येक शाखा का एक केन्द्रीय भ्रम होना चाहिए वह या तो मन्त्री हो सकता है अथवा उसी के द्वारा नियुक्त उसी के प्राचीन कोई अन्य कार्यकर्ता अधिकारी।¹

नगरों का अध्ययन करने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि प्रमरीची नगरों में इन विभागों को वहाँ तक मान्यता प्रदान की। राज्य के हर प्रायुक्तों ने स्थानीय मूल्यांकन कक्षाओं को परामर्श प्रदान किया। इनके परिष्कृत स्वाध्याय, शिक्षा एवं सेवा आदि से सम्बन्धित राज्य विभागों ने अपना मूल्यांकन कक्षाओं दिया। राज्य का एटार्नी जनरल कई एक राज्यों में नगरपालिका अधिकारियों को वानुनी परामर्श देने की शक्ति रखता है। राज्य द्वारा नगरपालिकाओं की समस्याओं पर जब मुद्दा एवं प्राथमिक सूचनाएं प्रदान की जाती हैं, उनके महत्व के सम्बन्ध में बहुत कम लोग ही प्रश्न कर सकते हैं। यह एक न्याय है कि केवल कुछ ही नगर इनमें योग्य एवं कुशल अधिकारियों की नियुक्ति कर सकते हैं तब कि राज्य स्तर पर होते हैं। इन अधिकारियों के द्वारा नगरों को पर्याप्त जानकारी, सहयोग प्रदान किया जाता है। दूसरी ओर बड़े नगरों में इन व्यवस्था के पारदा भी देने को मिलते हैं। ऐसी स्थिति में पर्याप्त ईर्ष्या की भावना का उदय होता है। साथ ही बड़े नगर यह सोचने लगते हैं कि राज्य के अधिकार उनको कुछ नहीं दे सकते, इसलिए उनके बायों पर पर्यवेक्षण रखने का उन्हें अधिकार नहीं दिया जाता चाहिए। इनके परिष्कृत यह भी कहा जाता है कि कुछ निर्माण एवं हार्ड-वर्क जैसे विषयों में राज्य के रूप में कोई विशेष रुचि नहीं रखनी और उनके पास में इन विषय में सम्बन्धित बिजनेस भी नहीं होने। ऐसी स्थिति में उपर्युक्त रहेगा कि नगर अधिकारियों को यह सब करने की स्वतन्त्रता दी जाये जो कि वे करना चाहें।

(२) राज्य द्वारा जब प्रशासकीय हस्तक्षेप किया जाता है उसमें कुछ नगरों के प्रकाशन से मुक्त निरीक्षण का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है। विचार यह है कि राज्य द्वारा विभिन्न उद्देश्यों के लिए निरीक्षणों की नियुक्ति की जाएगी जो कि नगर प्रशासन की कुछ भागों का निरीक्षण करें। वे व्यक्तिगत रूप से जाकर के स्थानीय अधिकारियों से पूछताछ करते हैं और बाद में अपने अध्ययन के आधार पर एक प्रतिवेदन प्रकाशित करते हैं। इन प्रकार के हस्तक्षेप के निर्माण के पीछे मूल उद्देश्य यह रहता है कि जब स्थानीय सरकार की गलतियों एवं उदासीनताओं को प्रकाशित किया जाता है तो जन-मान उन कुटी परिस्थितियों के प्रति सहज उठता है। जनता प्रशासन पर निरीक्षणों को स्थापना की जाती है। इसका कारण यह नहीं कि राज्य विभाग द्वारा सुधार की भाषाएं प्रदान की गई हैं बल्कि इसका आधार यह होता है कि स्थानीय निर्वाचक स्वयं कार्य करने की ओर प्रेरित होता है।

(३) जब नगरपालिका के बायों पर राज्य के प्रशासकीय विभागों एवं अधिकारियों का प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण रखा जाता है तो इसके परिणामस्वरूप कई एक नवीन प्रवृत्तियाँ विकसित होती हैं। साथ ही कुछ प्रमुख अनुविधायों भी उत्पन्न हो जाती हैं। नगर के अधिकारियों में से अधिकतर को दोहरा कार्य ही दिया जाता है। एक तरफ तो वे कानूनों को क्रियान्वित करने के लिये एजेंटों के रूप में राज्य की सेवा करते हैं। दूसरी ओर नगर विभागों की नगरपालिका क्षेत्र में सहायता करते हैं, यह हो सकता है कि एक अधिकारी समस्त स्थानीय उद्देश्यों के लिए स्थानीय प्रदेश द्वारा संतोषजनक समझ जाये। ऐसी स्थिति में क्या उसे राज्य के कुछ कार्य सम्पन्न

तय्यों का सम्भरण करने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि घमरी की नगरों ने इस मिश्रित को क्यों तक मान्यता प्रदान की। राज्य के कर प्राप्तियों ने स्थानीय म्यूनिसिपल बजटों को परामर्श प्रदान दिया। इसके अनिवार्य स्वास्थ्य, शिक्षा एवं सेवा आदि से सम्बन्धित राज्य विभागों ने परना मूल्यवान् परामर्श दिया। राज्य का एटार्नी जनरल कई एक राज्यों में नगरपालिका अधिकारियों को कानूनी परामर्श देने की कार्य स्थिति है। राज्य द्वारा नगरपालिकाओं की समस्याओं पर जब मुख्य एवं आवश्यक सूचनाएँ प्रदान की जाती हैं, उनके महत्व के सम्बन्ध में बहुत कम योग ही प्रदान कर सकते हैं। यह एक तथ्य है कि केवल कुछ ही नगर अपने योग्य एवं कुशल अधिकारियों की नियुक्ति कर सकते हैं और कि राज्य स्तर पर होते हैं। इन अधिकारियों के द्वारा नगरों को पर्याप्त नवीनीकरण महसूस प्रदान दिया जाता है। दूसरी ओर यह नगरों में इस सम्बन्ध के प्रवाह को देने की विनये है। ऐसी स्थिति में पर्याप्त ईर्ष्या की जावना का उदय होता है। साथ ही बड़े नगर यह साधने लगते हैं कि राज्य के सम्भरण उनका कुछ नहीं दे सकते, इसलिए उनके बावों पर पर्यवेक्षण रखन का उन्हें अधिकार नहीं दिया जाता चाहिए। एक अनिवार्य यह भी कहा जाता है कि यह नियम एक हवाई-मार्ग जैसे विधियों में राज्य के रूप में कोई विशेष शक्ति नहीं रखती और उनके पास में इन विषय में मान्यता विनये भी नहीं होते। ऐसी स्थिति में उपर्युक्त श्रेणी कि नगर अधिकारियों को यह सब करने की स्वतन्त्रता तो जाये जो कि वे करना चाहें।

(२) राज्य द्वारा जब प्रशासनिक हस्तक्षेप किया जाता है उसमें कुछ तथ्यों के प्रकाशन से कुछ निरीक्षण का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है। विचार यह है कि राज्य द्वारा विभिन्न उद्देश्यों के लिए निरीक्षणों की नियुक्ति की जायगी जो कि नगर प्रशासन की कुछ मांगों का निरीक्षण करें। वे अनिवार्य रूप से जाकर के स्थानीय अधिकारियों से पूछावू कर रहे हैं और बाद में अपने सम्भरण के आधार पर एक प्रतिवेदन प्रकाशित करते हैं। इस प्रकार के हस्तक्षेप के मिश्रित के बावों में मूल उद्देश्य यह रहता है कि जब स्थानीय सरकार की गतिविधियों एवं उदासीनताओं का प्रकाशित किया जाता है तो जब तक उन दुरी परिस्थितियों के प्रति नज़र उठता है। फलतः प्रशासनिक परिवर्तनों को स्थापना की जाती है। इसका कारण यह नहीं कि राज्य विभाग द्वारा सुधार की मांगों प्रदान की गई हैं बरन् इसका आधार यह होता है कि स्थानीय निर्वाचक स्वयं कार्य करने की ओर प्रेरित होता है।

(३) जब नगरपालिका के कार्यों पर राज्य के प्रशासनिक विभागों एवं अधिकारियों का प्रत्यक्ष रूप से नियन्त्रण रखा जाता है तो इन परिणाम-स्वरूप कई एक नवीन प्रवृत्तियाँ विद्यमान होती हैं। साथ ही कुछ प्रमुख प्रवृत्तियाँ भी उत्पन्न हो जाती हैं। नगर के अधिकारियों में वे अधिकार को दोहरे वर्तमान सौंप दिए जाते हैं। एक तरफ तो वे कानूनी को क्रियान्वित करने के लिये एजेंटों के रूप में राज्य की सेवा करते हैं। दूसरी ओर नगर निगमों की नगरपालिका क्षेत्र में महाविद्या करते हैं, यह हो सकता है कि एक अधिकारी समस्त स्थानीय उद्देश्यों के लिए स्थानीय प्रदेय द्वारा संशोधनक समझ जाये। ऐसी स्थिति में क्या उसे राज्य के कुछ कार्य सम्भर

न करने के कारण हटाना उचित रहेगा और यदि उसे हटा दिया जाता है तो क्या राज्य सत्ता उसके स्थान पर अन्य को नियुक्त करने की शक्ति दी जानी चाहिये। हो सकता है कि जो नया अधिकारी राज्य द्वारा नियुक्त किया गया है वह स्थानीय समाज के लिए स्थानीय प्रावश्यकताओं की दृष्टि से पूर्णतः सतोपजनक सिद्ध न हो। एक अच्छे स्थानीय प्रशासन का उत्तरदायित्व मुख्य रूप से स्थानीय समाज के कंधों पर आना जाना चाहिये। इस सम्बन्ध में एन्डरसन तथा वाइडनर का यह कथन उपयुक्त प्रतीत होता है कि राज्य तो एक मध्यापक होना चाहिये किन्तु उसे स्वयं ही विद्यापियों का सारा कार्य नहीं कर लेना चाहिये। यह राज्य प्रशासकों के लिए पर्याप्त सम्माननीय समझा जाता है कि व्यक्तिगत आदेश एवं अधिकारियों को हटाने की शक्तियों का वे कभी-कभी ही प्रयोग करें।¹

राज्य द्वारा नगरपालिका के कार्यों पर रखे जाने वाले प्रशासकीय नियन्त्रण में कुछ एक बातें महत्वपूर्ण हैं। उदाहरण के लिये इससे पूर्व कि राज्य के अधिकारियों को शक्ति प्रदान की जाय, उनमें स्थानीय अधिकारियों के कार्यों के प्रशिक्षित, पर्यवेक्षित एवं निर्देशित करने की क्षमता होनी चाहिये। इन सब कार्यों को वे उचित रूप से सम्पन्न कर सकें, इसके लिए यह जरूरी है कि उन्हें नगरपालिका के कार्यों एवं समस्याओं का उचित परिचय प्रदान किया जाय। यह अधिकारी व्यावसायिक हों तथा इनका दृष्टिकोण गैर-राजनैतिक एवं पक्षपातविहीन हो। अनेक राज्य क्षेत्र एवं जनसंख्या साधनों की दृष्टि से इतने हीन होते हैं कि वे नगरों का पर्याप्त मात्रा में पर्यवेक्षण नहीं कर पाते। कुछ राज्यों में नगरों की संख्या भी थोड़ी सी ही रहती है। ऐसी स्थिति में नगरों पर नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण रखने का कार्य केवल राज्यों के बश का रोप नहीं है, इसमें राष्ट्रीय सरकार का भी हाथ बढ़ाना होना।

1. "The state should be the teacher, but it should not do all the pupils for them. It is a credit to state administrations that powers of individual orders and removal are very seldom used."

—Anderson & Weidner, op. cit., P. 166

स्थानीय सरकार का भविष्य

[THE FUTURE OF LOCAL GOVT.]

संयुक्त राज्य अमरीका में स्थानीय सरकार के क्षेत्र में देहाती एवं गाहरी रूपों की विभिन्न समस्याओं तथा विशेषताओं का अध्ययन करने के बाद हमने उनके संगठन एवं संचालन से सम्बन्धित अनेक पहलुओं पर विचार किया। हमारे धारणाएँ का केन्द्र स्थानीय सरकार का प्रशासकीय संगठन, सेवाएँ का प्रशासन एवं प्रबंध, स्थानीय सरकार की वित्तीय व्यवस्था, स्थानीय स्तर के विभिन्न सरकारी निकायों के पारस्परिक सम्बन्ध तथा मधीय एवं राज्य सरकारों द्वारा स्थानीय निकायों पर रखा जाने वाले संगठनात्मक एवं संचालनात्मक नियंत्रण और पर्यवेक्षण आदि रहे हैं। स्थानीय सरकार का वर्तमान संगठन एक रूप किसी भी मानवीय क्रिया की भाँति अनेक सीमाओं एवं प्रभावों में पूर्ण है जिनकी कि अनेक बाहरी एवं आन्तरिक तत्वों ने समय की विशेषता बना रखा है। अ्यों-अ्यों परिस्थितियों में परिवर्तन आते हैं तथा विभिन्न आवश्यकताओं में माँग करती हैं। ऐसे स्थानीय सरकार का रूप भी विकास की सीढ़ियों पर चढ़ता जाता है। ऐसे संयुक्त राज्य अमरीका की स्थानीय सरकार भविष्य में क्या रूप ग्रहण करेंगी? इनके विभिन्न संगठन किस दिशा की ओर प्रवृत्त होंगे तथा कौन-कौन से नवीनताएँ इसके साथ संयुक्त होंगी? इनके बारे में निश्चित रूप से कुछ भी नहीं कहा जा सकता बल्कि फिर भी प्रतीत के इतिहास, वर्तमान की समस्याएँ एवं भविष्य की सम्भावनाएँ इस दृष्टि से हमारे सहायक बना सकते हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका के नगरों का प्रशासनिक इतिहास अत्यन्त, भ्रष्टाचार और कुप्रबंध आदि भ्रष्टाचारों से विशेषित रहा है। युद्ध-युद्ध के बाद से ही अमरीकी नगर लोक गति से आगे बढ़ते जा रहे हैं, वे सांख्यिक भवनों गतिवृत्तों एवं सुधार के अन्य कार्यों पर भारी धन व्यय करते गये हैं। वर्तमान समय में स्थानीय जन उपयोगिताओं नगरों को पर्याप्त लाभ प्रदान करने का साधन बन गई है। अमरीकी नगर सरकार में समय-समय पर जो समस्याएँ आती रहीं उनके परिणामस्वरूप उसमें अनेक सुधारों के सुझाव भी प्रदान किए गए। सन् १८९० में नगर सरकार के सुधार का आन्दोलन पर्याप्त सक्रियता, साहसपूर्ण, बुद्धिपूर्ण एवं जन सहयोग पर आधारित बन गया। यद्यपि अनेक नगरों में इस आन्दोलन की असफलता, निराशा, एवं विरोध

का सामना करना पड़ा किन्तु फिर भी यह आगे बढ़ता रहा। प्राज की स्थिति को देखते हुए वह विश्वास के साथ कहा जा सकता है कि स्थानीय सरकार के वे पुराने दोष मिट चुके हैं। प्राज नगरपालिका या स्थानीय सरकार के संगठन एवं कार्यों में सुधार का अर्थ वह नहीं होता जो कि पहले हुआ करता था। नगरपालिकाओं में सुधार की बात जब चलती है, मुख्य समस्या यह उठती है कि आखिर इसका अर्थ क्या है अर्थात् हम सुधार की दिशा में किए गए प्रयासों के परिणामस्वरूप आखिर क्या प्राप्त करना चाहते हैं। नगरपालिका सुधारों के कार्यात्मक पहलू पर विचार करने से पूर्व इस प्रश्न का स्पष्टीकरण करना आवश्यक रहेगा।

नगरपालिका सुधारों का लक्ष्य

(The Objective behind Municipal Reforms)

संयुक्त राज्य अमरीका के संकड़ों नगरों में जो विभिन्न प्रकार की समस्याएँ उठती हैं उनके फलस्वरूप वहाँ प्रारम्भ किया जाने वाला अन्दोलन भी विभिन्न पहलुओं से युक्त होना जरूरी है। नगरपालिका स्तर पर जो अनेक समस्याएँ एवं दोष स्थित रहते हैं उनमें से किसीको पहले दूर किया जाय और किसी बाद में, यह अपने भाग में एक समस्या बन जाती है। विभिन्न दोषों को दूर करने का साधन क्या अपनाया जाय, यह भी एक समस्या है। नगर स्तर की हर समस्या को एक ही थोड़ी में नहीं रखा जा सकता और इसलिये उनके लिए कोई एक सुन्दाय प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। प्रारम्भ में नगर सरकार में सुधार का अर्थ यह समझा जाता था कि उन नियमों को बदला जाय जिनमें कि वह सरकार कार्य कर रही है, नगरों को स्वायत्त सरकार भी अधिक शक्तियाँ प्रदान की जायं जिन उप-योगिताओं, कार्यों एवं उन संस्थाओं पर अधिक व्यापक नियंत्रण रखा जाये जो कि स्थानीय जनता के जीवन को प्रभावित करती हैं। इसके अतिरिक्त नगर सरकार को एक ऐसी संस्था बनाया जाये जो कि अधिक मानवीय हो, अधिक उत्तरदायी हो और अधिक सेवाएँ प्रदान कर सके। इन नगरपालिका सुधारों का मुख्य ध्यान नगर सरकार एवं स्कूल, जिले तथा फाउण्टी आदि पर ही केन्द्रित था जो कि नगर की जनता को सेवा प्रदान करती थी। इन सुधारों ने राज्य एवं राष्ट्रीय स्तर के मामलों पर केवल इसीलिए विचार करना उचित समझा कि नगरपालिका के सुधार समभव हो सके। उन्होंने अपना समय व्यक्तिगत सुधारियों या सर्वेक्षक पत्र बेचने वालों के कार्यों को नियंत्रित करने में या उन पर कानूनी सीमा तयाने में व्यतीत नहीं किया बल्कि उन्होंने एक ऐसी व्यवस्था के विकास को प्राप्त करने का प्रयास किया जिसमें बेईमानी, भ्रष्टाचार, पक्षपादपूर्ण व्यवहार था। इन सुधारों का व्यापक उद्देश्य नगर को एक अच्छा स्थान बनाना था जहाँ कि व्यक्ति रह सके और कार्य कर सके। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के साधन के रूप में उन्होंने स्थानीय सरकार को संस्थाओं तथा प्रक्रियाओं एवं राजनीति पर ध्यान दिया। कुछ मिलाकर स्थानीय सरकार में सुधार लाने के प्रमुख उद्देश्य मुख्यतः निम्न प्रकार थे :—¹

१. **मानवारी-मुधारण** चाहते थे कि न केवल स्थानीय सरकार का अधिकार ही मानवारी रहे बल्कि उन राजनैतिक दलों एक द्वारा समूहों का अधिकार भी मानवारीपूर्ण हो जो कि नगर सरकार का प्रभावित करते हैं। बंध इस दृष्टि से पूछता की भाषा नहीं की जा सकती क्योंकि संबंधों दबाये रहने पर भी व्यक्तिगत अधिकारों को कम-कमी केईमान बन हो जाते हैं। ऐसी स्थिति में मुधारकों का सक्षम वेबल ऐसा परिस्थिति में उत्पन्न करना या विनम्र कि सगठित प्रष्टाचार पर रोक लगाई जा सके और नगर सरकार में मानवारी का एक उच्च स्तर बन सक।

२. **सार्वजनिक नियंत्रण**—मुधारकों का दूसरा सक्षम यह था कि सरकार प्रतदाताओं के प्रति उत्तरदायी रहे और नगर सरकार पर सार्वजनिक नियंत्रण बना रहे। नगरपालिका के अधिकारी मुधारक सदाताओं की भाषनाओं में विश्वास करते हैं इसीलिए वे उत्तरदायी एक प्रजातन्त्रवादी सरकार का समर्थन करते हैं। इस सक्षम की प्राप्ति के लिए मुधारकों द्वारा समय-समय पर नगरों की अधिक भूमि बन देनी, प्रत्येक सड़क की तथा अन्य दूसरे राजनैतिक एक सरकारों परिवर्तनों की भाष की गई।

३. **कार्यकुशलता एक विशिष्टता**—सरकारों काधों में कुशलता एक विशेषता प्राप्ति करना मुधारकों का एक अन्य सामान्य सक्षम था। कार्य कुशलता में विशिष्टता भी समाहित होती है जिसके अनुसार सेवाओं के संचालन में उस धन को सक्षम न किया जाये जिससे कि सक्षम करने से रोकना जाता है। विशिष्टता के पक्षपात नगरों को प्राथमिक तत्त्वों की विशिष्टता एवं प्रमाणों पर अधिक उच्च उच्च उच्चों को माना देते हैं। उनके कथनानुसार बजट, जला संपत्ति का प्रमाण पुस्तिक सेवा प्रगति रक्षा सेवा, जन स्वास्थ्य कार्य प्राप्ति विभिन्न सेवाओं में प्राथमिक तरीकों को प्रदाना जाता चाहिए। इसका सक्षम यह हुआ कि नगर द्वारा संबंधों उपलब्ध सेवा को नियुक्त करना चाहिए।

४. **अधिक नगरपालिका सेवाओं**—यह मुधारकों का एक अन्य सक्षम है जिसके अनुसार ऐसी व्यवस्था की जाती है कि नगरपालिकाओं स्थानीय जनता को अधिकारिक सेवाओं प्रदान कर सकें। इसका सक्षम यह कदापि नहीं है कि व्यक्तिगत उत्पन्न की वर्तमान व्यवस्था में कुछ परिवर्तन किये जाएं। महरी जन उपयोगिताओं पर भी नगरपालिका का स्वामित्व नगरपालिका मुधारकों का भाषा में रहने नहीं था। सार्वजनिक स्वामित्व में विश्वास रखने वाले तथा समाजवादी लोगों का नगरपालिका के मुधारकों पर बोझा हो प्रभाव था। मुधारकों का सामान्य रूप से यह विश्वास था कि यदि नगर सरकार को जनता के लिए अधिकारिक सेवाओं से पूरा बनाया है तो इसके

में किया गया वह काफी महत्वपूर्ण था। मुधारक सक्षमों की प्रक्रिया यह मुनी है। इसका प्राथमिक धन के परस्पर संबंधित बंधन उठाये गये जिसको कि हम सक्षम में देखें तो सक्षम रहेगा।

मुधार कार्यक्रम की प्रक्रिया

[The Process of Reform Programme]

मुधार आन्दोलन मूलतः अनेक अभिप्रायों को लेकर आया बढ़ा। इनमें से प्रत्येक का अपना जन्म एवं लक्ष्य अलग-अलग है किन्तु आम चलकर ये सभी लक्ष्यों को दृष्टि में रखे नामान्य बन जाते हैं। वैसे विभिन्न लक्ष्यों की मात्राओं के बीच घाटा अन्तर रह नटना है किन्तु इसे अधिक महत्वपूर्ण नहीं माना जा सकता। मुधारों के विभिन्न उद्देश्यों के आधार पर ही उनकी प्रक्रिया का रूप भी निश्चित किया गया।

मुधार कार्यक्रम का प्रथम महत्वपूर्ण मध्य यह था कि बदमाशों से मुक्ति प्राप्त की जाये। जब न्यायपालिका की परिस्थितियाँ खराब हो गईं तो यह आवश्यकता महसूस की जाने लगी कि पहले उन लोगों को हटाया जाए जो कि भ्रष्टाचार से प्रभावित हो चुके हैं और उनके स्थान पर ईमानदार पदाधिकारियों को लाया जाए। इस प्रकार के मुधारों की आवश्यकता से प्रभावित होकर कई एक नवीन विदास किए गए, जैसे कि एक मुधार दल का संगठन किया गया जो कि पदाधिकारियों के विरुद्ध उत्काम राजनैतिक कदम उठा सके तथा भ्रष्टाचार के अधिकांशों की न्यायालय में विशेष रूप से सुनवाई की जाए। इस प्रकार के प्रारम्भिक स्वयं कुछ उस समय तक ही चलते थे क्योंकि कोई भी मुधारक उस समय तक एक क्षतिग्रामी राजनैतिक संगठन बनाने में असमर्थ था जब तक कि वह मूठ व्यवस्था के ठीके को न अपनाए जिसके विरुद्ध कि वह स्वयं कार्य करता है। एक अन्य तरीका यह था कि मतदाताओं के सब संगठित किए जाए ताकि वे एकत्रित होकर सरकारी पदों के सभी उम्मीदवारों से सम्बन्धित आवश्यक सूचना को प्रसारित करें। इस प्रकार अनेक व्यक्तियों का जुटाव जस्टीसवादी के परिणामस्वरूप न करके उनके स्थान पर योग्य व्यक्तियों को लिया जाने लगा।

नियमानुसार मतदाताओं के सब को दल नहीं बहु करते, क्योंकि इनक द्वारा धन उम्मीदवार लड़े नहीं किए जाने थे। एक नगर सरकार के वर्तमान सेवा वर्ग में परिवर्तन करने मात्र में धीरे भ्रष्टाचारियों को दण्ड देने मात्र में कोई स्थायी प्रवृत्ति का मुधार नहीं होता था जो कि किसी राष्ट्र-व्यापी संगठन को प्रभावित कर सके। यह मुधार एक प्रकार से स्थानीय मामलों या यद्यपि इनमें से कई एक प्रयोगों ने संश्लिष्ट दृष्टि से चोखान दिया क्योंकि इनके द्वारा मतदाताओं को यह ज्ञान दिया जाता था कि वे विभिन्न स्वार्थ कौन-कौन से हैं जिसे प्रभावित एवं समायोजित हो कर नगर सरकार में भ्रष्टाचार फैला है। इस दृष्टि से नैतिक प्रभाव का भी महत्व था। धनक जगहों पर महत्वपूर्ण नगरपालिका मुधारों को बिना अधिक विरोध के सम्पन्न किया गया। इन मुधारों को उचित धीरे ईमानदार नगरपालिकाओं का समर्थन प्राप्त हुआ। वैसे कार्यकर्ताओं की एक मुख्य शक्ति यह होती है कि वे वस्तु-स्थिति को बनाए रखने का समर्थन करते हैं जब कि बदमाशों को नगर सरकार में बाहर करने के कार्यक्रम में अनेक मूलभूत परिवर्तन करने की आवश्यकता होती है।

मुषारों का एक दूसरा माध्यम नगर एवं राज्य हैं। अनेक मुषारों का यह विचार था कि जब राज्य की व्यवस्थापिकाएँ नगर के कार्यों में हस्तक्षेप करती हैं तो उससे परिणामस्वरूप अनेक बुराईयाँ पैदा हो जाती हैं। उनका मूल तर्क होता है कि यदि नगर का इस प्रकार के हस्तक्षेप से मुक्त कर दिया जाए तो स्थानीय जनता आवश्यक दृष्टि प्रदर्शित करने लगती है; वह विषयों को मुषारने में स्वयं जागरूक बन जाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका के नगरों में स्थानीय स्वायत्त सरकार का क्षेत्र व्यापक बनाने का प्रान्दोलन बहुत दिनों से चल रहा है किन्तु फिर भी सन् १८७० से लेकर सन् १८८० तक १७ प्रान्दोलन विशेष रूप से व्यापक बना रहा। इस काम में अनेक राज्यों ने नगरों के लिए विशेष व्यवस्थापन किए। नगरपालिका होम क्लब का प्रान्दोलन प्रारम्भ हुआ। नगरों को स्थानीय मामलों में अधिक से अधिक स्वतन्त्रता दिए जाने का समर्थन किया जाने लगा। एक या दो मतदारीय गृहों का स्थानीय प्रशासन में पूर्ण विश्वास या बहु वर्षीयता समय में पर्याप्त परिणति हो गया है। आज का प्रान्दोलन स्थानीय मामलों में पूर्ण विश्वास नहीं है।

आज यह माना जाता है कि स्थानीय स्वायत्तता एवं उत्तरदायित्व के लिए पूर्ण स्वतन्त्रता की जरूरत नहीं होती किन्तु फिर भी राष्ट्रीय नगरपालिका मण्डल द्वारा नगरों के लिए विशेष व्यवस्थापन का विरोध किया जाता है और सर्वोपार्थिक नगरपालिका होम क्लब का समर्थन किया जाता है। असल में मुख्य प्रश्नय यह होता है कि किन नगरों ने होम क्लब चार्टर अपना लिए हैं वहाँ नगरपालिका के कार्यों को नियन्त्रित करने के लिए राज्य का सामान्य व्यवस्थापन की नहीं करना चाहिए। कुल मिलाकर स्थिति ऐसी हो जाती है कि नगरपालिका व्यवस्थापन सभी नगरों पर लागू होने लगता है। वर्तमान समय में आवश्यकता इस बात की कम है कि राज्य नगरपालिका के कार्यों पर नियन्त्रण रखे, आवश्यकता इस बात की है कि शिक्षा, स्वास्थ्य, पुलिस, जल कार्य, सामान्य नियोजन, आदि के क्षेत्रों में राज्य एवं नगरपालिका की सहायता महयोगपूर्ण व्यापक कार्यक्रम की प्रणाली। राज्य द्वारा वित्त आदि नगरपालिका के स्टॉक कार्यों का पर्यवेक्षण करने की भी सलाह दी जाती है। इस पर्यवेक्षण का अर्थ नियन्त्रण बड़ा नहीं होता। यदि राज्य चाहें तो अपना गुप्तार करके अन्धे स्थानीय सरकार के विकास को पर्याप्त प्रोत्साहन दे सकता है। बड़े, नगरों के लिए राष्ट्रीय सरकार भी बहुत कुछ कर सकती है। कुल मिलाकर नगर और राज्य सरकारों को एक दूसरे से पूर्युक्त बनाने नहीं समझना चाहिए।

गुप्तारवादियों का एक तीसरा प्रयास यह था कि नगर सरकार पर अधिक सार्वजनिक नियन्त्रण रखा जाए अर्थात् नगर सरकार पर मतदाताओं का नियन्त्रण रहे। इस दृष्टि से उम्मीदवारों के मनोनीयन एवं चुनाव के तरीकों में विभिन्न मुषारों के प्रस्ताव किए गए। अनेक विचारक यह सोचते हैं कि नगरपालिका में किए जाने वाले राजनैतिक मुषारों को स्पष्ट मतदाताओं की ओर से प्रस्तुत किया जाना चाहिए। प्रजातन्त्र में विश्वास होने के कारण मतदाताओं के प्रयासों एवं निर्वाचकों के मुषारों द्वारा सरकार को प्रतिपत्ति देने की ओर महत्वपूर्ण कदम उठाए जाते हैं।

मनदानाओं को दिया जाने वाला राजनैतिक शिक्षण, सामान्य समस्याओं के बारे में सामूहिक विचारों को प्रोत्साहन देना तथा लोकमत की पूर्णता आदि को इस मौक़े के आधीन रखा जा सकता है। इन सबके परिणामस्वरूप ही नगरपालिका के कार्यों में नूतन प्रणाली की व्यवस्था पर पूरी तरह से आश्रय दिया जा सकता है। वैसे एक मुद्दागर्क की मुख्य समस्या यह समझी जानी है कि वह नगर निकाय को मईव ही उन लोगों की इच्छा की प्रतिबिम्बित बनाए जो कि कानूनी रूप से मनदाना हैं तथा बुद्धिमान भी हैं। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए अनेक मुद्दागर्क छोटे मन-मंत्र का समर्थन करते हैं क्योंकि इसमें अधिक बुद्धिपूर्ण मनदान का नाम प्रयत्न होता है। उनका कहना है कि नगरपालिका का चुनाव गुप्त मतदान से होना चाहिए तथा उस दिन न किया जाए जिस दिन राज्य एवं राष्ट्रीय स्तर के चुनाव किए जा रहे हैं। मनदान में में हर प्रकार के भ्रष्ट व्यवहार को भी समाप्त किया जाए क्योंकि इनके रहने पर चुने गए उम्मीदवार बहुमत की इच्छाओं के प्रति उत्तरदायी नहीं रहते। कुछ मुद्दागर्क अनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली या समर्थन करते हैं। कुछ मिलाकर एक ऐसी व्यवस्था को प्राप्त करने का प्रयास किया जाता है जिसमें कि अल्पसंख्यकों का महत्व हो किन्तु शासन बहुमत का हो। यहाँ यह ध्यान में रखने योग्य है कि सरकार के कार्यों पर नियन्त्रण रखने में और वास्तव में उनको सम्मिलन करने में समाप्त प्रयत्न रहता है। वैसे प्रज्ञानमय मनदानाओं का यह अधिकार एवं कर्तव्य बन जाता है कि वे सरकार पर नियन्त्रण करें किन्तु कार्य को सम्पन्न करना अधिकारियों का काम होता है। मनदानाओं को पहल करने एवं प्रतिपाद्य करने का भी अधिकार प्रदान किया जाता है वह निश्चय ही व्यापकित टहरता है। प्रत्येक मुद्दागर्क का लक्ष्य नेतृत्व को प्रोत्साहित करना होता चाहिए और राजनैतिक संगठनों के लिए अच्छे और नए आधार प्रदान करने चाहिए।

नगर सरकार में मुद्दागर्क का बीया केन्द्र संगठन सम्बन्धी मुद्दागर्क से सम्बन्ध रखता है। समुक्त राज्य समरीका के लोग सरकार के रूप में विशेष रुचि लेते हैं। नगर स्तर पर सक्रियता की बेमर व्यवस्था, आयोग व्यवस्था एवं परिषद प्रबन्धक व्यवस्था तथा ऐसे ही अन्य कार्यक्रम इस बात के स्पष्ट प्रतीक हैं। नगर सरकार के इन विभिन्न रूपों में भी समय-समय पर परिवर्तन होते रहे हैं। यद्यपि सरकार के विभिन्न रूपों के बारे में मुद्दागर्कों की व्यक्तिगत प्राथमिकताएँ हैं तथा व उनके विस्तार के सम्बन्ध में अनेक विचार निरताएँ रखते हैं किन्तु फिर भी कुछ मौलिक सिद्धान्तों के बारे में वे एकमत हैं। इनमें से प्रथम सिद्धान्त यह है कि प्रत्येक प्रमुख सहरी क्षेत्र में यथासम्भव एक ही स्थानीय सरकार होनी चाहिए अर्थात् एक नियम में नगर, फ़ाउन्टी, स्कूल जिले तथा अन्य स्थानीय सत्ताओं को एकीकृत कर देना चाहिए। यह प्रणाली की जाती है कि स्थानीय क्षेत्रों के ऐसे एकीकरण ने मनदानाओं की समस्या सरल हो जाएगी, क्योंकि उस समय सरकारी प्रतिक्रिया के बीच घनावस्था एवं अव्यवस्था पूर्ण प्रतियोगिता नहीं होगी। यह एक तथ्य है कि कोई सरकारी संगठन जितना सरल एवं प्रत्यक्ष हो जाता है वह उतना ही अधिक उत्तरदायी हो जाता है। एक दूसरा सिद्धान्त जिस पर कि सभी सामान्यतः एकमत हैं, यह है कि मनदानाओं को केवल महत्वपूर्ण एवं नीति बनाने वाले अधिकार

से कठिन एवं तकनीकी होती है; इनके लिए विकसित एवं व्यावसायिक कर्मचारियों की आवश्यकता होती है और इस प्रकार के कर्मचारियों को सर्व-जनिक निर्वाचन द्वारा प्राप्त नहीं किया जा सकता। उनका यह मत रहता है कि सम्पूर्ण प्रशासन को एक प्रशिक्षित व्यक्ति के निर्देशन में पर-विवेक के रूप में संचालित किया जाना चाहिए। इनके प्रतिरिक्त परिपद का भी उन पर बर्तन नियन्त्रण रहना चाहिए।

यह कहा जाता है कि एक प्रशासकीय संगठन में प्रत्येक कर्म-विभाग होने चाहिए। इन विभागों को जो कार्य सौंपा जाए, वह उद्देश्य के आधार पर नहीं बरन् कार्य की प्रकृति के आधार पर सौंपा जाना चाहिए। कुछ प्रवक्ताओं को छोड़ कर प्रत्येक विभाग को प्रत्येक एक कर्मचारी द्वारा ही जाना चाहिए, मजदूर द्वारा नहीं। जहाँ भी सम्भव हो सके, कर्मचारियों का समय करने में योग्यता व्यवस्था को ध्यान में रखा जाना चाहिए। योग्य पदाधिकारियों को अनिवार्य कार्यकाल प्रदान किया जाना चाहिए अर्थात् केवल उसी समय तक का जब तक कि वह कुशलतापूर्वक कार्य सम्पन्न करता रहे। उनको पर्याप्त वेतन देना चाहिए तथा राजनैतिक के प्रभाव से स्वतन्त्र प्रशिक्षण-स्थानियाँ प्रदान की जानी चाहिए। हो सके तो नागरिक सेवा को जीवन भर का एक मौका बना लिया जावे। इस प्रकार के मुद्दों को अन्य सभी मुद्दों-तक प्रशासकों का केन्द्र माना जाता है जिन्हीं पर नगरपालिका के अन्य मुद्दों-निर्भर करते हैं। जब सेवा को जीवनपर्यन्त एवं व्यावसायिक प्रकृति प्रदान कर दी जाती है तो एक नगर नीतियों को अधिक जल्दी, प्रभावशाली एवं कुशल रूप से संचालित करने में समर्थ रहता है। सेवाओं के प्रदत्त के साथ-साथ वित्तीय उद्देश्यों का ध्यान भी मुख्य रहता है। नगरपालिका लोग सामान्यतः इस बात में विश्वास करते हैं कि एक ही केन्द्रीय विभाग होना चाहिए जो नगर के समस्त कोष को प्राप्त करे और खर्च करे। इसके अनिवार्य एक केन्द्रीकृत बजट व्यवस्था होनी चाहिए, नगरपालिका के नेताओं को सरल तथा एकल प्रणाली होनी चाहिए, प्रतिवेदित परिणामों की एक ऐसी योजना होनी चाहिए जो जनता की समझ के समन्वय हो।

मुद्दों के प्रभाव का सही सेव सहरी व्यापक व्यवस्था है। इसके नगर सरकार का पर्याप्त सम्बन्ध रहता है किन्तु नियन्त्रण बरा भी नहीं रहता। स्थानीय न्यायालयों के संगठन एवं प्रक्रिया की समस्या का इन दृष्टि से पर्याप्त महत्व रहता है। व्यापक व्यवस्था में संभव होने के बुद्धिमान लोग बहुत समय से ही इन क्षेत्र में नगर का प्रभाव कर रहे हैं। उन्होंने केन्द्रीय नगरपालिका समारंभ का संगठन किया है जो कि आवश्यक व्यवस्थाओं को प्रोत्साहन दे सके। न्यायालयों के संगठन एवं प्रक्रिया की दृष्टि से मुख्यतः चार मुख्य प्रश्न उत्पन्न होते हैं। प्रथम यह कि प्रत्येक राजधानी प्रदेश के समारंभ में एक एकीकृत न्यायालय होना चाहिए बिना पारस्परिक स्वायत्त सरकार की कुछ शक्तियाँ प्राप्त हों। यह मान्यता की जाती है कि इनके न्याया-लयों का सम्मान बढ़ेगा और न्यायिक कार्यवाही को कुशल रूप में संचालित किया जा सकेगा। दूसरे, न्यायाधीशों को कानून का पूर्ण-पूरा ज्ञान होना चाहिए तथा उनकी दायित्वपूर्ण समर्थन एवं प्रशिक्षण के लिए निरुद्ध किया जाना चाहिए। इन विभिन्न प्रश्नों द्वारा न्यायालयों को राजनैतिक

प्रभावों से बचाया जा सकता है तथा जायाधीनों में उच्च व्यावहारिक मूल्य पैदा किया जा सकता है। तीसरे, न्यायाधीनों को विभिन्न मामलों में विशेषी-कृत होने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए और हम दुष्टि में यदि न्यायालयों को कई सम्मेलनों में विभाजित कर दिया जाय तो उन्मुक्त रहेगा। वैसे न्यायालय के विभिन्न सम्मेलनों के बीच सहवर्णमुख सम्बन्ध होने चाहिए। धर्मान् जब कभी एक सम्मेलन के ऊपर कार्य भार अधिक हो तो ऐसा नहीं होना चाहिए कि दूसरा सम्मेलन उदासीन होकर बैठे रहे। चौथे यह प्रयत्न किया जाना चाहिए कि छोटे मामलों में प्रक्रिया को विशेषीकृत किया जाय यदि किसी दोषी व्यक्ति व पाप उद्भूत घन न हो तो उसकी विचारपूर्ण रूप से सुरक्षा की जाय तथा सरकार द्वारा उसके व्यय का वहन किया जाय मरीजों को कम दायों में कानूनी परामर्श प्रदान किया जाये तथा कानून के मामले मरीजों और समीरों को समानता का स्तर प्रदान किया जाये।

नगरपालिका प्रशासन में मुधार के कुछ घन्य क्षेत्र भी हैं। मुधारका का सबसे बड़ा प्रयत्न नहीं रहता कि स्थानीय सेवा/या का प्रसार कर दिया जाय किन्तु वे इसके लिए भी प्रयत्नशील रहते हैं कि सभी कार्यों के बीच किसी एक रूप योजना या सक्ष के आधार पर निश्चित सम्बन्ध स्थापित किया जाय। उनके लिए नगर नियोजन का घर्ष केवल नगर का भौतिक विभाग ही नहीं है किन्तु सम्पूर्ण का प्रशासकीय एकीकरण एवं पूर्णता भी है। एक मुधारक यह चाहता है कि पुलिस, न्यायालय, सामाजिक समिकरण, स्वस्थ, वाक धादि सभी एक सक्ष की विधि के लिए बिना अपम्यय एवं निराशा के ही एक हाकर कार्य करें।

नगरपालिका प्रशासन का भविष्य बहुत कुछ युवकों के कठिन एवं बुद्धिपूर्ण कार्यों पर निर्भर करता है। एकरतन तथा बाइकनर का यह कहना बहुत कुछ सहा है कि हम निरन्तर मुधार चाहते हैं। ऐसे घनेक लोग की आवश्यकता है जो कि घटना अधिक्रीम सक्ष एवं विचार नगरपालिका सरकार को दे सकें। ऐउ लोगों की धात्र आवश्यकता है तथा हमेसा रही है। अन्य धन की भांति हम यहाँ भी नेताओं एवं विनयकों की आवश्यकता है। केवल अधिक सक्ष ही पर्याप्त नहीं है किन्तु ये समर्थ एवं ईमानदार नेता भी होने चाहिए।¹

1 'We look only for piece meal but continuous reform. There is needed a large number of devoted citizens who will give much of their time and thought to municipal government. We need specialists and leaders here as well as in other fields. The multitude will not lead the way, but it can be induced to follow capable honest leaders'.

—Anderson and Weidner, op cit, P 616

REFERENCE BOOKS

1. H. Berger and H. H. Landsberg : *American Agriculture, 1899-1939*, 1942.
2. Rural Electrification Administration, Report of the Administrator, 1950
3. Irving A. Spaulding . Serendipity and the Rural urban Continuum, 16 *Rural Sociology*, March, 1951.
4. A. Whitney Griswold : *Farming and Democracy*, 1948.
5. John Dewey : *The Public and Its Problems*, 1926.
6. Harry J. Carman and Carl T. Schmidt : The American Farmer in a Changing World, XXXIX *South Atlantic Quarterly*, October, 1940.
7. Charles M. Hardin : The Politics of Agriculture in the United States, XXXII *Journal of Farm Economics*, November, 1950.
8. Leonard A. Salter, Jr. : Do we need a New Land Policy ?, XXII *Journal of Land and Public Utility Economics*, November, 1946
9. Report of the Chief of the Soil Conservation Service for 1950.
10. Robert W. Hartley : *Rural and Regional Development*, 1947
11. Erling D. Solberg : *Rural Zoning in Transition*, Agricultural Economics Research, Vol III No 4, October 1951, Bureau of Agricultural Economics.
12. Robert B. Goodman : *The Regulation and Control of Land Use in Non-Urban Areas*.
13. *Units of Government in the United States*, Public Administration Service No. 83, 1945.

14. Philips Bradley : *Administrative Areas, Encyclopedia of the Social Sciences.*
15. J. A. Fairlie and C. M. Kueier : *County Government and Administration, New York, 1930.*
16. F. H. Gould : *Special Municipal Corporations, XVIII, National Municipal Review, May, 1929.*
17. Lane W. Lancaster : *Our Scrambled Local Govt, North American Review, November-December, 1931.*
18. J. A. Fairlie : *Essays in Municipal Administration.*
19. C. H. Clark : *Connecticut Boroughs, New Haven Colony Historical Society Papers, IV.*
20. F. G. Bates : *Village Government in New England, VI, American Political Review, 1912.*
21. C. R. Adrian : *Governing Urban America, New York, 1935*
22. William Anderson and E W. Weidner : *American City Government, Revised Edition, New York, 1949.*
23. B. Baker : *Urban Government, New Jersey, 1957.*
24. A. W. Bromage : *Introduction to Municipal Government and Administration, Revised edition, New York, 1957.*
25. M. J. Fisher and D. G. Bishop : *Municipal and Other Local Governments, New York, 1950.*
26. C. M. Keiner : *City Government in United States, Revised edition, New York, 1957.*
27. S. A. MacCorkle . *American Municipal Government and Administration, Boston, 1948.*
28. A. F. MacDonald : *American City Government and Administration, Revised edition, New York, 1956.*
29. S. A. Queen and D. B. Carpenter : *American City : New York, 1953.*
30. E. B. Schulz : *American City Government, New York, 1949.*
31. Harold Zink : *Government of Cities in the United States, Revised edition, New York, 1948.*

- 32 E B Griffith The Modern Development of City Government in United Kingdom and the United States 2 Vols. New York, 1927
- 33 E S. Griffith History of American City Govt., New York, 1938
- 34 Rodney L. Mott Home Rule for American Cities. Chicago 1949
- 35 C. E. Ridley and O F Nolting The City Manager Profession Chicago 1934
- 36 H.A. Stone, Don Price and K. Stone City Manager Government in the United States Chicago Public Administration Service, 1940.
- 37 A. W Bromage Councilman at Work, Wabr, 1954
- 38 A H Hawley Changing Shape of Metropolitan America, Glencoe Ill Free Press 1956.
- 39 Council of State Government States and Metropolitan Problem, Chicago 1956
40. Wictor Jones Metropolitan Government, Chicago 1942.
- 41 Public Administration Service Metropolitan Committees A Bibliography, Chicago 1957
42. C Bridenbaugh Cities in Revolt, New York, 1955
- 43 F K Vigman Crisis in Cities, Washington D C Public Affairs Press, 1955
- 44 J L Sert Can Our Cities Survive Cambridge Mass, Harvard University Press 1942.
- 45 M L Coleman Reviewing Our Cities New York, Twentieth Century Fund 1953
- 46 Edward C Banfield and James Q Wilson City Politics, Cambridge, 1963
- 47 Robert A Dahl Who Governs ? Democracy and Power in an American City New Haven 1961
- 48 Nelson W Polsky Community Power and Political Theory, New Haven, 1963
- 49 Peter H Rossi and Robert A. Dentler The Politics of Urban Renewal The Chicago Findings New York, 1961

50. Carol E. Thometz : *The Decision-Makers : The Power Structure of Dallas, Dallas*, 1963.
51. Oliver P. Williams and Charles R. Adnan : *Four Cities : A Study in Comparative Policy-Making*, Philadelphia, 1963.
52. H. F. Alderfer : *American Local Government and Administration*, New York, 1956.
53. L. W. Lancaster : *Government in Rural America*, New York, 1952.
54. J. E. Pale : *Local Government and Administration*, New York, 1957
55. C. F. Sueder : *Local Government in Rural America*, New York, 1957.
56. Roger H. Wells : *American Local Govt.*, New York, 1939
57. A. W. Bromage : *American County Government*, New York, 1933.
58. J. C. Bollens, P. W. Langdell, and R. W. Bensley, Jr : *County Government Organisation in California*, Berkley, 1947.
59. K. A. Bosworth : *Black Belt County*. University, Ala. : University of Alabama Bureau of Public Administration, 1941.
60. D. L. Bowen and R. S. Friedman : *Local Government in Maryland*, College Park, Md. University of Maryland, 1955.
61. R. W. Cooper : *Metropolitan County A Survey of Government in Birmingham Area*, University of Alabama, Bureau of Public Administration, 1949.
62. W. W. Crouch and Others : *State and Local Government in California*, Berkeley, 1953.
63. J. P. Duncan : *County Government : An Analysis*, Oklahoma City : State Legislative Council, 1948.
64. *Government of Montgomery County, Maryland*. Washington, D. C. : Brookings Institution, 1941.

65. J. A. MacMohan : Study of Seven large Counties and Seven Large Cities, Chapel Hill, N.C. : Institute of Government, 1955.
66. Edward Overman : Manager Government in Albemarle County, Virginia, Charlottesville : University of Virginia Press, 1940.
67. A. O. Porter : County Government in Virginia; A Legislative History, 1607-1904, New York, 1947.
68. C. F. Sinder : County and Township Government in Indiana, Urbana, University of Illinois Press, 1936.
69. P. J. Turano : Michigan State and Local Government and Politics, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1955.
70. W. B. Guiteau : Ohio's Townships : the Grassroots of Democracy, Toledo Printing Company, Toledo, 1949.
71. H. C. Smith : Rural Government in Ohio, Columbus, School and College Service, 1940.
72. C. R. Thorp : A Manual of Township Government in Michigan, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1948.
73. John Gould : New England Town Meetings, Brattleboro, Vt. The Stephen Daye Press, 1940.
74. C. J. Rohr and Others : Local Government in Massachusetts Cambridge, Harvard University, 1930.
75. Granville Hicks : Small Towns, New York, The Macmillan Company, 1946
76. A. E. Morgan : The Small Community, New York, Harper and Brothers, 1942.
77. F. G. Thomas : The Changing Village, New York, Thomas Nelson and Sons, 1939
78. S. Scott and J. C. Bollens : Special Districts in California Local Government, Berkeley : Bureau of Public Administration, University of California, 1949.
79. Fordham, Jefferson B. : Local Government Law, Foundation Press, Brooklyn, 1949.

80. Kneier, Charles M : City Government in the United States, 3rd ed., Harper and Brothers, New York, 1957.
81. McQuillin, Eugene : The Law of Municipal Corporations, Callaghan and Co , Chicago, 1949.
82. Brachtenbach, Robert F. : Home Rule in Washing'on—
At the Whim of the Legislature,
Washington Law Review,
August, 1954,
83. Adrean, Charles R. : Governing Urban America, McGraw
Hill Book Co., New York, 1961.
84. Allen, Robert S. : Our Fair City, Vanguard Press, New
York, 1947.
85. Baker, Benjamin : Urban Government, Van Nostrand Co ,
Princeton 1957
86. Maddox, Russell W. : Extraterritorial Powers of Muncie-
palities in the United States, Oregon
State College Press, Corvallis,
1955.
87. National Municipal League : Manager Plan Abandon-
ments, New York, 1959
88. National Municipal League : The Story of the Council-
Manager Plan, New York,
1939,
89. Phillips, Jewell C. : State and Local Government in Ame-
rica, American Book Co , New York,
1954.
90. Shammurger, Harold J. : County Government and Admini-
stration in West Virginia, Bureau
for Governmental Research, West
Virginia University, Morgantown,
1952.
91. Spicer, George W. : Fifteen Years of County Manager
Government in Virginia, University of
Virginia Extension, Charlottesville,
1951.
92. Wager, Paul W. : County Government Across the Nation,
University of North Carolina Press,
Chapel Hill, 1950.

105. Tableman, Betty : *Governmental Organization in Metropolitan Areas*, Bureau of Government, Institute of Public Administration, University of Michigan, Ann Arbor, 1951.
106. Wood, Robert C. : *Suburbia, Its People and Their Politics*, Houghton, Mifflin & Co., Boston, 1959.
107. Wood, Robert C. : *1400 Governments*, Harvard University Press, Cambridge, 1960.
108. Anderson, William : *Intergovernmental Relations*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1956.
109. Council of State Governments : *State-Local Relations*, Chicago, 1946.
110. Hein, Clarence J. : *State Administrative Supervision of Local Government Functions in Kansas*, Governmental Research Centre, University of Kansas, Lawrence, 1955.
111. McMillan, T. E. Jr. : *State Supervision of Municipal Finance*, Institute of Public Affairs, University of Texas, Austin, 1953.
112. Anderson, W. : *The Units of Government in the United States*, Chicago, Public Administration Service, 1949.
113. Burgess, E. W. : *The Urban Community*, University of Chicago Press, Chicago, 1926.
114. Fisher, R. M. : *The Metropolis in Modern Life*, Garden City, New York, Doubleday & Co., Inc., 1955.
115. Jones, H.E., and Wilcox, R.E. : *Metropolitan Los Angeles. Its Governments*, Los Angeles The Haynes Foundation, 1949.
116. Jones, V. : *Metropolitan Government*, University of Chicago Press, Chicago, 1942.
117. McKenzie, R. D. : *The Metropolitan Community*, McGraw Hill Book Co., New York, Inc., 1913.
118. Studenski, P. : *The Government of Metropolitan Areas in the United States*, National Municipal League, New York, 1930.

- 11^o Woodbury, C (ed) - The Future of Cities and Urban Re-development, The University of Chicago Press, Chicago, 1953
120. United States Department of Commerce, United States of Census : Local Government in Metropolitan Areas United States Government Printing Office, Washington, D. C., 1954.
-